

Der Aufbau sozialer Sicherung in Niznij Novgorod als sozialpolitische Chance für Rußland

Kempe, Iris

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kempe, I. (1995). *Der Aufbau sozialer Sicherung in Niznij Novgorod als sozialpolitische Chance für Rußland*. (Berichte / BIOst, 48-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42087>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

4

Einleitung

6

1. Der Aufbau sozialer Sicherung als ungelöste Frage im heutigen Rußland

7

2. Eine Ortsbestimmung Nižnij Novgorods

10

3. Der Aufbau sozialer Sicherung in Nižnij Novgorod

13

3.1 Sozialpolitik und regionale Systemreform.....13

3.1.1 Sozialpolitische Konzepte für Nižnij Novgorod.....13

3.1.2 Institutionalisierung der Sozialpolitik.....15

3.1.2.1 Die Reform der Sozialverwaltung.....16

3.1.2.2 Rentendienst.....16

3.1.2.3 Beschäftigungsdienst.....18

3.1.2.4 Gesundheitssystem.....19

3.2 Sozialpolitische Leistungen in Nižnij Novgorod.....20

3.2.1 Renten.....20

3.2.2 Gesundheitsversorgung.....21

3.2.3 Arbeitslosenhilfe.....21

3.2.4 Sozialfürsorge.....22

4. Die Nižnij Novgoroder Sozialpolitik als Modell

23

4.1 Sozialpolitische Modellösungen in Nižnij Novgorod.....24

4.2 Der Wert des Modells Nižnij Novgorod für andere Gebiete - Perm' und Vladimir.....26

4.3 Der Wert des Modells Nižnij Novgorod für Rußland.....	29
---	----

Schlußbemerkung

.....
30

Summary

.....
32

14. August 1995

Der Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Die Autorin ist Politologin und promoviert an der Freien Universität Berlin.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Iris Kempe

Der Aufbau sozialer Sicherung in Nižnij Novgorod als sozialpolitische Chance für Rußland

Bericht des BIOst Nr. 48/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Im Gefolge von Wirtschaftsreform und Preisfreigabe stellt die Verarmung großer Bevölkerungsteile in zunehmendem Maße eine Gefahr für die Stabilität Rußlands dar. Der russische Zentralstaat hat bisher keine Antwort auf die alten und neuen sozialen Fragen gegeben. Im Gegensatz zu den zentralstaatlichen Organen sind die regionalen Entscheidungsträger aber unmittelbar mit den Problemen der sozial Schwachen konfrontiert. Daher sind sie zu sozialpolitischem Handeln gezwungen. Ein Beispiel ist das Gebiet Nižnij Novgorod, das in vielen Bereichen eigene Wege geht.

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, ob und in welcher Form das Gebiet Nižnij Novgorod besondere sozialpolitische Handlungskonzepte entwickelt und von welchen Voraussetzungen diese abhängig sind. Der Bericht basiert auf mehreren Forschungsaufenthalten in Nižnij Novgorod. Materialgrundlage sind qualitative Interviews mit Entscheidungsträgern sowie die Auswertung von sozio-ökonomischen Tätigkeitsberichten und Prognosen der Gebietsadministration, regionale Statistiken und der Presse Nižnij Novgorods.

Ergebnisse

1. Im sowjetischen Staat bestand Sozialpolitik in der Gewährung subventionierter Grundnahrungsmittel und Wohnungen, in betrieblichen Sozialleistungen sowie in der Garantie des Arbeitsplatzes. Die 1992 begonnene Wirtschaftsreform mit Preisfreigabe und Privatisierung machte der bis dahin praktizierten Sozialpolitik abrupt ein Ende. Es entstand eine neue Armut, von der vor allem Beschäftigte des staatlichen Sektors betroffen sind. Die Probleme sind vor allem in den Regionen fühlbar. Notleidende wenden sich nicht an die zuständigen Ministerien in Moskau, sondern bitten die Entscheidungsträger "vor Ort" um Hilfe.
2. Die prägende Persönlichkeit Nižnij Novgorods ist der äußerst populäre Gouverneur B. Nemzov. Unterstützt durch das "Javlinskij-Institut" koordiniert er die Arbeit der politischen Entscheidungsträger und baut eine leistungsfähige Administration auf. Bei der Umstrukturierung und Stabilisierung der Wirtschaft sind erste Fortschritte erkennbar. Nižnij Novgorod gilt in Rußland und im Ausland als Beispiel einer gelungenen Regionalentwicklung. Dennoch ist der Abstand zwischen Löhnen und Preisen stark gewachsen. Große Bevölkerungsteile können ihren bisherigen Lebensstandard nicht mehr halten und sind von relativer und absoluter Armut bedroht.

3. Die Gebietsadministration Nižnij Novgorods hat großes Interesse an der Lösung sozialer Probleme, da sie dadurch die Stabilität der Region sichert. Ein erfolgreiches Beispiel für den Aufbau einer funktionsfähigen Sozialverwaltung ist das Departement für Beschäftigung und sozialen Schutz. Im Gegensatz zu der in Rußland sonst üblichen Trennung zwischen Arbeits- und Sozialpolitik werden in Nižnij Novgorod beide Bereiche zu einem Koordinationsorgan zusammengefaßt. Auf dieser institutionellen Grundlage aufbauend wurde ein effektives Sozialfürsorgesystem etabliert.
4. Das regionale Sozialfürsorgesystems sowie die institutionelle Vereinigung von Arbeits- und Sozialpolitik in Nižnij Novgorod löst die Reformforderungen ein, die von der russischen Regierung bisher nicht erfüllt werden konnten. Voraussetzung hierfür war in Nižnij Novgorod die Schaffung stabiler politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie die Präsenz engagierter und kompetenter Akteure. Da diese Voraussetzungen unabhängig von örtlichen Besonderheiten sind, ist die Nižnij Novgoroder Sozialpolitik ein Modell für andere Regionen Rußlands.
5. Weder die wachsende Armut noch das Entstehen politischer Kräfte am linken und rechten Rand haben den russischen Staat bislang zum Aufbau sozialer Sicherung veranlaßt. Dagegen zeigt Nižnij Novgorod, daß die sozialpolitische Initiative aus den Regionen kommt. Im zentralistischen russischen Staat sind föderale Handlungskompetenzen entstanden. Die regionale Lösung der Probleme Rußlands beinhaltet eine Chance für Demokratisierung und Modernisierung und somit Stabilität der russischen Gesellschaft.

Einleitung

Im heutigen Rußland sind Brot, Kohl und Tee für viele Rentner - aber immer mehr auch für Familien mit Kindern - zum Hauptnahrungsmittel geworden. Während es großen Teile der Bevölkerung am Notwendigsten fehlt, leisten sich die Neureichen Rußlands Einkäufe in westlichen Nobelgeschäften, eine Luxuslimousine mit Chauffeur und einen Arzt in New York. Durch die negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise und des Unionszerfalls droht "Igor Normalverbraucher" ein Absinken in die Armut. Bisher ist es der russischen Regierung in der Moskauer Zentrale nicht gelungen, Lösungen für die wachsenden sozialen Probleme zu finden. Die abnehmende sozialpolitische Handlungskompetenz der Moskauer Regierung führt automatisch zu einer Dezentralisierung der sozialen Probleme. Der arbeitslos gewordene Mitarbeiter eines Rüstungsbetriebes in Tver' oder die alleinstehende Rentnerin in Ufa wenden sich nicht an die Ministerien in Moskau, sondern an die regionalen Verwaltungsorgane. Zur Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Stabilität sind die Regionen' zum Handeln gezwungen, obwohl ihnen der Zentralstaat keine zusätzlichen Kompetenzen gewährt. Die Entwicklung von Sozialpolitik im heutigen Rußland ist somit unmittelbar mit der Ausgestaltung des Föderalismus verbunden. Es ergibt sich daher die Frage, ob und in welcher Form die Regionen eigene sozialpolitische Handlungskonzepte entwickeln.

Zur Beantwortung dieser Frage wird im folgenden der Aufbau sozialer Sicherung im Gebiet (oblast') Nižnij Novgorod untersucht. Die Wahl fiel unter den 89 Föderationssubjekten auf Nižnij Novgorod, weil dieses Gebiet gegenwärtig sowohl in Rußland als auch im Ausland als Modell für den gelungenen Umbau wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Strukturen angesehen wird. Die Studie will eine Bestandsaufnahme der regionalen Sozialpolitik vornehmen und nach Faktoren fragen, die für den Erfolg des Aufbaus sozialer Sicherung ausschlaggebend sind. Mit Hilfe der so gewonnenen Resultate soll beurteilt werden, ob der Aufbau regionaler sozialer Sicherung eine Chance für die Entwicklung russischer Sozialpolitik darstellt.

Da die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nur sehr bedingt durch Materialien aus Berliner oder Moskauer Bibliotheken geleistet werden kann, wurden im Zeitraum von März 1994 bis März 1995 mehrere Forschungsaufenthalte im Gebiet Nižnij Novgorod durchgeführt.¹ Materialgrundlage sind qualitative Interviews mit regionalen Entscheidungsträgern, sowie "vor Ort" gewonnene Materialien. Wichtigstes Kriterium zur Bewertung der Leistungsfähigkeit sozialer Sicherung muß immer die soziale Lage der Bevölkerung sein. Deren Evaluation ist jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Im Rahmen der Untersuchung war es leider nicht möglich, aussagefähige Primärerhebungen durchzuführen. So müssen sich die hier getroffenen Aussagen auf die regional vorhandenen Daten über die Einkommensverteilung, den Gesundheitszustand der

¹ Der Begriff Regionen wird im folgenden der Einfachheit halber einheitlich für alle Föderationssubjekte, d.h. Republiken (Respublika), russische Verwaltungsgebiete (oblast') und autonome Kreise (avtonomnyj okrug) benutzt. Wird explizit von einem bestimmten oblast' gesprochen, wird dagegen der Begriff Gebiet verwendet.

² Das Datenmaterial ist Teil einer Promotion mit dem Arbeitstitel: "Der Aufbau sozialer Sicherung in Rußland", die 1996 abgeschlossen werden soll. Die Möglichkeit der Recherche vor Ort wäre nicht ohne die Unterstützung des Moskauer Projektes der Friedrich-Ebert-Stiftung möglich gewesen, an das ich an dieser Stelle meinen herzlichen Dank richten möchte.

Bevölkerung und die Lage auf dem Arbeitsmarkt beschränken. Die Analyse richtet sich primär auf programmatische Ausgestaltungen und institutionelle Veränderungen der sozialen Sicherung in Nižnij Novgorod. Die Ergebnisse sollen neue Sichtweisen auf einen innenpolitischen Bereich Rußlands eröffnen, der in zunehmendem Maße außen- und sicherheitspolitische Bedeutung gewinnt.

1. Der Aufbau sozialer Sicherung als ungelöste Frage im heutigen Rußland

"In Rußland gibt es keine Sozialpolitik. Wenn sie nicht in Erscheinung tritt, wartet eine gesellschaftliche und politische Katastrophe auf uns", so überschrieb E. Gontmacher, der frühere stellvertretende Sozialminister und jetzige stellvertretende Vorsitzende des sozialpolitischen Rates beim Präsidenten, seinen Artikel in der Nezavisimaja Gazeta vom 28. Februar 1995. Diese Aussage wirft die Frage auf, ob eine derart pessimistische Einschätzung gerechtfertigt ist und auf welcher historischen sowie aktuellen Grundlage sie basiert.

Ein historischer Rückblick auf die Entwicklung des sowjetischen Sozialstaates zeigt, daß es während der Urbanisierung und Industrialisierung unter Stalin nicht zum Aufbau eines sozialen Sicherungssystems kam. Erst in der Ära Chruščëvs wurden sozialpolitische Regelungen für die Gesamtbevölkerung getroffen. Das in der Folgezeit kaum mehr veränderte soziale Sicherungssystem hatte den Charakter eines paternalistischen Versorgungssystems. Der sowjetische Staat betrieb Sozialpolitik primär über die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln, Wohnraum, einiger Dienstleistungen, betriebliche Sozialeinrichtungen sowie der Arbeitsplatzgarantie. Für ein derartiges sozialpolitisches "Gießkannenprinzip" waren weder Kriterien noch Akteure zur Bedürftigkeitsprüfung erforderlich. Diese Politik führte nicht zu einer Lösung der sozialen Frage, sondern zur strukturellen Konservierung und zur Reproduktion von Armut.² Doch die Renten sowie die Leistungen des Gesundheitswesens reichten oftmals nicht zur Sicherung des Lebensstandards bei Alter oder Krankheit aus. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern deckte Gorbaëv mit der Glasnost' die sozialen Probleme des Landes auf und artikulierte daraus sozialpolitische Reformforderungen. Adäquat zur allgemeinen innenpolitischen Entwicklung gelang es Gorbaëv in der Perestrojka jedoch nicht, innovative sozialpolitische Regelungen umzusetzen. Die soziale Krise wurde zu einem der Paradigmen, die zum Zusammenbruch des sowjetischen Staats- und Gesellschaftssystems führten.³

Der von der Jelzin-Führung 1991 angestrebte Systemumbau konzentrierte sich auf libertäre Wirtschaftsreformen. Somit wurde der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems auf mittel- und langfristige Zeiträume verschoben.⁴ Dagegen führten die inflationär steigenden Einzelhandelspreise und Mieten zum direkten Zusammenbruch der früheren Grundprinzipien der Existenzsicherung. Die gesetzlichen Neuerungen des Rentengesetzes⁵ von 1990, des Beschäftigungsgesetzes⁶ von 1991 und

¹ E. Gontmacher: V Rossii net social'noj politiki: esli ona ne pojavitsja, nas ždut obščestvennye i političeskie potražasenija. In: Nezavisimaja gazeta, Nr. 36, 28.2.1995, S. 1f.

² Tatjana Jarygina: Armut im reichen Rußland. In: Osteuropa, 44, 1994, Nr. 12, S. 1146.

³ Hannelore Horn: Der Kollaps des kommunistischen Herrschaftssystems in der Sowjetunion: Ursachen und Folgen. In: Osteuropa, 43, 1993, Nr. 1, S. 39.

⁴ Programma uglublenija konomičeskich reform v Rossii. Moskva 1992.

⁵ Zakon RSFSR: O gosudarstvennyh pensijach v RSFSR. In: Social'noe obespečenie, 3, 1991, S. 17-44.

⁶ Zakon RSFSR: O zanjatosti naselenija v RSFSR. Moskva (19.4.1991).

des Krankenversicherungsgesetzes¹ von 1993 beseitigten einige Ungerechtigkeiten wie die Benachteiligung der Kolchosbauern im Rentensystem. Dennoch waren die vorhandenen sozialpolitischen Regelungen keine Antwort auf neue und alte soziale Fragen Rußlands. Wie auch schon in der Sowjetunion verfolgt die politische Führung mit sozialpolitischen Proklamationen in erster Linie die Intention einer unmittelbaren Herrschaftslegitimation. So gewährten Boris Jelzin und Ruslan Chasbulatov 1992 während ihres politischen Machtkampfes einmalige sozialpolitische Zahlungen an die Regionen oder wurde nach der blutigen Niederschlagung der "Oktoberereignisse" 1993 ein sozialpolitisches Aktionspaket verabschiedet.²

Im Gegensatz zu 1991, als sozialpolitische Programme allenfalls rudimentär entwickelt waren, fehlt es derzeit nicht an Konzepten, die Alternativen zum Kurs der russischen Regierung darstellen. Hervorzuheben sind hier der Kreis um die ehemalige Sozialministerin E. Pamfilova und ihren Stellvertreter E. Gontmacher sowie die Vorschläge von T. Jarygina, der sozialpolitischen Expertin der Javlinskij-Gruppe. Sie stellen folgende Forderungen auf: den Aufbau eines Sozialfürsorgesystems, die Durchführung einer Rentenreform sowie die institutionelle Reform der sozialpolitischen Exekutivorgane mit dem Ziel, ein übergeordnetes Verwaltungsorgan für die gesamte Sozialpolitik zu schaffen. Darüber hinaus betonen die obengenannten Konzeptionen die Erfordernis einer sozialpolitischen Kompetenzverlagerung zwischen dem Zentrum und den Regionen zugunsten der Regionen.

Die amtlichen Angaben über das Ausmaß an Armut in der russischen Gesellschaft richten sich nicht auf die Erfassung real vorhandener Armut, sondern auf das Maß an Armut, das vom Staat zugelassen wird. Die verfügbaren amtlichen Daten sind von geringem Aussagewert. Die unter Gorbaëv erstmalig offiziell publizierten Kriterien zur Bestimmung des Mindestkonsumhaushaltes wurden schnell revidiert. In Folge der negativen Auswirkungen der Preisfreigabe zum Beginn des Jahres 1992 hätten demnach mehr als 70 Prozent der russischen Bevölkerung als arm eingestuft werden müssen.³ Da der russische Staat nicht über die Fähigkeiten und Mittel verfügte, um die negativen sozialen Folgen der Preisfreigabe abzufedern, setzte er kurzerhand die Indikatoren zur Feststellung von Armut nach unten herab. Mit dem Ukaz "Über das System des Verbraucherminimums der Rußländischen Föderation" vom März 1992 beauftragte Jelzin das Arbeitsministerium zur Ausarbeitung eines neuen Existenzminimums.⁴ Auf der Grundlage eines Warenkorbbesandes notwendiger Lebensmittel und Energiekosten bewertet das

staatliche Komitee für Statistik den Bevölkerungsanteil als arm, der weniger als 35 Prozent des Durchschnittseinkommens verdient. Demnach werden 30 Prozent der russischen Bevölkerung als

¹ Zakon Rossijskoj Federacii: O medicinskom strachovanii graždan v RF. In: Medicinskoe strachovanie. Moskva 1993.

² Prezident B. El'cin kritikuje pravitel'stvo i obeščet novye social'nye garantii. In: Izvestija, 3.11.1993, S. 1f. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii: "Ob utverždenii osnovnyh napravlenij social'noj politiki Rossijskoj Federacii na 1994 god". In: Rossijskaja gazeta, 3.6.1994, S. 3-5.

³ B. Popkin, M. Možina und A. Baturin: Metody obosnovanija prožitoenogo minimuma v Rossiskoj Federacii. Bednost': vzgljad uèonyh na problemu. Hrg.: RAN, Institut social'no-konomičeskich problem narodonaselenija. Moskva 1994, S. 47f.

⁴ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O sisteme minimal'nych potrebitelskich bžudžetov naselenija Rossiskoj Federacii. Ukaz Nr. 210, Moskva 2.3.1992. In: Social'naja politika v Rossii. Sbornik dokumentov. Hrg.: E.A. Ivanova. Moskva 1992, S. 81-83.

arm eingestuft.¹ Diese Methode basiert auf dem physiologischen Existenzminimum und berücksichtigt weder die gestiegenen Preise für Mieten und Dienstleistungen noch die teilweise bis zu einem Jahr nicht ausgezahlten Löhne. Somit wird sie von sozialpolitischen Experten in Rußland als wenig aussagefähig bewertet.² Alle vorhandenen Einschätzungen über die Lebenssituation der russischen Bevölkerung weisen aber auf eine starke Verschlechterung hin.³ Arm sind heute nicht mehr allein die klassischen Risikogruppen wie Alte, Kranke oder Alleinerziehende, sondern auch die Durchschnittsfamilie mit ein bis zwei Kindern, die ihr Einkommen im Staatssektor erwirtschaftet. Es ist zur Entstehung einer neuen Armut gekommen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht weiter verwunderlich, daß die Bevölkerung bei Meinungsumfragen über die Aufgaben der Regierung vorrangig den Aufbau eines sozialen Sicherungssystems fordert.⁴

Bisher ist es der politischen Führung Rußlands umzusetzen, neue sozialpolitische Angebote auf die gestiegene Nachfrage nach sozialer Sicherung zu entwickeln. Mit den daraus resultierenden Folgen und Schwierigkeiten sind in erster Linie die regionalen Machtorgane konfrontiert. Der immer stärker werdenden Dezentralisierung der Probleme steht keine adäquate Dezentralisierung der Kompetenzen gegenüber. An dieser Stelle überschneidet sich die soziale Frage mit einem weiteren ungelösten innenpolitischem Problem Rußlands, der Frage nach der Ausgestaltung des Föderalismus. Trotz umfangreicher Diskussionen konnten auch die im März 1992 verabschiedeten Föderationsverträge⁵ das Problem des asymmetrischen Staatsaufbaus nicht lösen, vielmehr schufen sie erneut eine *"hinkende Föderation"*⁶ mit starkem Zentralismus.

Die Rückständigkeit der russischen Sozialpolitik regt zu einem Blick auf Erklärungsmuster der Entstehung westeuropäischer Sozialstaaten Ende des 19. Jahrhunderts an. Die Entwicklung traditioneller Ansätze der Armenfürsorge hin zu moderner sozialer Sicherung war ein Teil der sich etablierenden Zivilgesellschaft. Gesellschaftliche Konflikte zwischen Staat und Arbeiterbewegung sowie zwischen Kirche und Staat waren treibende Faktoren für die Einführung sozialer Sicherung.⁷ Aufgrund der fehlenden Artikulation gesellschaftlicher Interessen und der geringen Bedeutung von autonomen Interessenverbänden existieren beide Konflikte in der russischen Gesellschaft in dieser Form nicht. Die soziale Frage steht in erster Linie im Konflikt zwischen dem Moskauer Zentrum und den Regionen. Daraus ergibt sich die Frage, ob die Regionen die sozialpolitische Funktion übernehmen können, die in Westeuropa von den gesellschaftlichen Interessenverbänden ausgeübt

¹ L.G. Zubova, N.V. Kovaleva und L. Chachulina: *Bednost' v novych konomièeskich uslovijach*. In: *Ekonomièeskie i social'nye peremeny*, 1994, Nr. 4, S. 25f.

² O "novych bednyh" zamolvite slovo. In: *Trud*, Nr. 117, 1.7.1994, S. 1f. Stabilizacija urovenja žizni naselenija Rossijskoj Federacii. Prezidentskaja Programm. Moskva 1994, S. 2ff.

³ konomièeskie i social'nye peremeny, 1994, 3, S. 34ff.; Michail Bergev: *Komu na rusi žit' chorošo, a komu - ne oèen'*. In *Izvestija*, Nr. 199, 15.10.1994, S. 1.

⁴ konomièeskie i social'nye peremeny, 1994, Nr. 4, S. 45.

⁵ Ob izmenenijach i dopolnenijach konstitucii (osnovnogo zakona). In: *Rossijskaja gazeta*, Nr. 111, 16.5.1992, S. 3ff.

⁶ Otto Luchterhandt: Die Entstehung des "Föderationsvertrages" der rußländischen Föderation. In: *Monatshefte für osteuropäisches Recht*, 34, 1992, Nr. 3, S. 160. Ol'ga Senatova und Aleksandr Kasimov: *Federacija ili novyj unitarizm? Povtorenie projdenogo*. In: *Oèerki rossijskoj politiki: issledovanija i nabljudenija 1993-1994 gg.* Hrg.: Institut Gumanitarno-Politièeskich Issledovanij. Moskva 1994, S. 42 passim.

⁷ Jens Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt, New York, 2. Aufl. 1987, S. 24ff.

wurde. Wenn die Regionen in der Lage sind, effektiver als das Zentrum die Nachfrage an sozialer Sicherung zu befriedigen, verfügen sie über die Legitimation, eine Dezentralisierung der Handlungskompetenzen zu fordern. Die Regionen von Pskov bis Vladivostok könnten zum Motor einer Einführung moderner sozialer Sicherung werden.

2. Eine Ortsbestimmung Nižnij Novgorods

Ein altes russisches Sprichwort besagt: *"Moskau ist das Herz, Petersburg der Kopf, Nižnij aber der Geldbeutel."* Die 1221 als Grenzfestung gegründete Stadt war durch ihre günstige geographische Lage eines der Handelszentren Rußlands und spielte bis 1917 eine bedeutende wirtschaftliche Rolle.¹ Ca. 400 km südöstlich von Moskau, malerisch am Zusammenfluß von Wolga und Oka gelegen, bildet die Stadt den Kern der gleichnamigen Region, die sich über ein Territorium von 74.800 Quadratkilometern erstreckt und somit größer ist als die Niederlande oder Dänemark. Im gesamten Gebiet leben derzeit 3,7 Millionen Menschen, davon 1,5 Millionen in der Stadt Nižnij Novgorod selbst. Die ethnisch überwiegend russische Bevölkerung des Gebietes lebt zu 77,4 Prozent in den Städten.

Als Ausdruck der pulsierenden Wirtschaftskraft fand seit 1817 alljährlich vom 28. Juli bis zum 10. September die Messe in Nižnij Novgorod statt.² Sie galt als Berührungspunkt und Umschlagplatz zwischen Europa und Asien; hier wurden die europäischen Preise für Tee und die russischen für Getreide und Salz festgelegt. Das bunte Treiben im Rahmen des Messegeschehens veranlaßte Ausländer wie den französischen Lyriker Theophile Gautier zu Aussprüchen der Superlative: *"Ich kannte Sankt Petersburg, Moskau. Nižnij Novgorod war mir unbekannt. Und kann man überhaupt leben, ohne einmal Nižnij Novgorod gesehen zu haben?"* Die weitere Geschichte der Stadt war stark von der Entwicklung der Sowjetunion geprägt. Nach den Wirren von Revolution und Bürgerkrieg wurde die Messe 1930 endgültig geschlossen. 1932 wurde Nižnij Novgorod nach dem Schriftsteller Maxim Gor'kij umbenannt. Als eine der Rüstungsschmieden und Forschungszentren der Sowjetunion war die Stadt für Ausländer geschlossen. Im Jahre 1990 passierte das, was als *"Wunder von Nižnij"*³ bezeichnet wird: die Messe wurde aufs Neue ins Leben gerufen, die Stadt nannte sich wieder Nižnij Novgorod und öffnete sich dem In- und Ausland.

Die prägende Persönlichkeit des Gebietes ist heute der 1959 geborene Boris Nemzov. 1991 wurde der Physiker von Jelzin als Gouverneur in Nižnij Novgorod eingesetzt. Sein Erfolgsrezept basiert auf einer "Reform von oben". Seit seinem Amtsantritt als Gouverneur verstand es Nemzov je nach Notwendigkeit, alte Kader zu entlassen oder in seine Politik einzubeziehen. Wo in anderen Regionen jegliche Entwicklung durch politische Machtkämpfe verhindert wird, band Nemzov die politischen Eliten der Legislative und Exekutive auf Stadt- und Gebietsebene in einen Koordinationsrat ein, der die politischen und sozialökonomischen Leitlinien des Gebietes entwickelte. Zusammen mit dem

¹ Zur allgemeinen historischen Entwicklung: Ju.A. Andrianov und V.A. Šamušrin: *Saryj Nižnij: Istoriko-literaturnye očerki*. Nižnij Novgorod 1994.

² A.P. Melnikov: *Očerki bytovoj istorii Nižegorodskoj jarmarka: Stoletie Nižegorodskoj jarmarka (1817-1917)*. Nižnij Novgorod 1993.

³ Karl Schlögel: *Das Wunder von Nishnij*. In: ders.: *Das Wunder von Nishnij oder Die Rückkehr der Städte*. Frankfurt am Main 1991, S. 337ff.

Zentrum für ökonomische und soziale Studien (Pİcentr)¹ arbeitete die Gebietsadministration ein "Regionales Programm zur Überwindung der Krise" aus.² Die Beteiligten entwickelten regionale Antworten auf regionale Probleme, um so eine Reforminsel mit Modellcharakter für Rußland zu schaffen. Bei einer Ende Februar 1995 im Gebiet durchgeführten Meinungsumfrage sprachen 59 Prozent der Befragten Nemzov ihr politisches Vertrauen aus, Jelzin dagegen nur 14 Prozent.³ Die Popularität Nemzovs reicht weit über die regionalen Grenzen hinaus nach Rußland und ins westliche Ausland. Nemzov versteht es immer wieder, seine Beliebtheit und seine guten persönlichen Beziehungen zu Jelzin für den Erhalt größerer regionaler Handlungsspielräume oder zusätzlicher Mittel aus dem Staatshaushalt zu nutzen.

Die Wirtschaftsstruktur Nižnij Novgorods ist ein Erbe aus sowjetischen Zeiten: die Industrieproduktion ist einseitig vom militärisch-industriellen Komplex bestimmt, der Herstellung von Konsumgütern sowie der Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie kommt dagegen nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Zurückgehend auf die Veränderungen in der russischen Innen- und Außenpolitik ist besonders die Rüstungsindustrie zu einer Achillesferse der postsowjetischen Wirtschaft geworden. Die Konversion des militärisch-industriellen Komplexes ist eine der Hauptaufgaben zur Überwindung der ökonomischen Strukturkrise. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten schlagen auch in Nižnij Novgorod zu Buche: verglichen mit dem Vorjahr ist die Industrieproduktion im Gebiet um 14,2 Prozent gesunken. Dennoch liegt dieser Produktionsrückgang deutlich unter der offiziellen Angabe für den Produktionsrückgang der Rußländischen Föderation insgesamt (15,9 Prozent).⁴ Die Wirtschaftsentwicklung Nižnij Novgorods kann als erster Hinweis auf den erfolgreichen Strukturwandel hin zu einer stärkeren Betonung der Konsumgüterindustrie angesehen werden. Nach den offiziellen Angaben des staatlichen Komitees für Statistik nahm die Produktion in der Leicht- und Konsumgüterindustrie von 1992 auf 1993 um 122 Prozent, die Produktion in der Automobilindustrie sogar um 153 Prozent zu.⁵ Die Erfolge der Automobilindustrie gehen ganz wesentlich auf die Konstruktion des Kleinlastwagens "Gazelle" zurück, der zu einem Verkaufsschlager auf dem russischen Markt geworden ist. Neben dem Umbau der Produktionsstrukturen sind in Nižnij Novgorod Erfolge bei der Neuregelung der Eigentumsfrage zu erkennen. Besonders der Landwirtschaftsreform und der Privatisierung des Dienstleistungssektors wird rußlandweite Anerkennung zugesprochen.⁶

Aufgrund seiner relativ hohen politischen und ökonomischen Stabilität ist das Gebiet zum Anziehungspunkt für russische sowie ausländische Investoren und Berater, Politiker und Analytiker geworden.⁷ Somit stellt sich die Frage, ob sich die ökonomische und politische Stabilisierung positiv auf die soziale Lage der Bevölkerung auswirkt.

¹ Dieses Pİcentr wird von Gregorij Javlinskij geleitet und ist zugleich Forschungsinstitut der Dumafraktion "Jabloko".

² Nižegorodskij prolog: konomika i politika v Rossii. Hrg.: Centr konomičeskich i političeskich issledovanij i Koordinacionnyj sovet Nižegorodskij oblasti. Nižnij Novgorod. Moskva 1992.

³ A.A. Judin und T.N. Balabanova. Doverie nižegorodcev k central'noj i mestnoj vlasti v fevrale 1995 goda. In: Nižegorodskie Novosti, Nr. 47, 14.3.1995, S. 2.

⁴ Rossijskaja Federacija i regionach volgo-vjatskogo konomičeskogo rajona v 1993 godu. Hrg.: Goskomstat Rossii. Moskva 1994, S. 123.

⁵ Ebda, S. 137ff.

⁶ A. Ėubajs v Nižnem Novgorode. In: Nižegorodskie Novosti, Nr. 47, 14.3.1995, S. 1.

Das offizielle Kriterium zur Einschätzung von Bedürftigkeit in den Regionen geht auf die Empfehlung des Arbeitsministeriums zur "Methodischen Anordnung der regionalen Berechnung des Existenzminimums in Rußland" vom 11. November 1992 zurück.¹ Auch die regionale Berechnung des Existenzminimums erfolgt auf der bereits erwähnten Grundlage der Bestimmung eines Warenkorb.² Demnach hätten Ende 1993 19,2 Prozent der Nižnij Novgoroder über Einkommen unterhalb der offiziell festgesetzten Grenze des physiologischen Existenzminimums verfügt.

Die Quote offiziell registrierter Arbeitsloser nahm von 1,28 Prozent im Dezember 1993 auf 2,75 Prozent im Februar 1995 zu.³ Die Vertreter des regionalen Industriellenverbandes geben den Anteil verdeckter Arbeitslosigkeit innerhalb der Betriebe mit 30 Prozent der Beschäftigten an.⁴ Die schlechte Gesamtlage hat Auswirkungen auf die Lebenssituation der Bevölkerung: im Vergleich zum Vorjahr ist 1994 der Verzehr von Milchprodukten um 5 Prozent gesunken, der von Fleischprodukten um 1 Prozent und der von Fisch sogar um 17 Prozent.⁵ Nur beim Brotverzehr kann der Nižnij Novgoroder die offiziell vorgesehene Norm einhalten.⁶ Alle Anzeichen deuten auf eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung: 50 Prozent der Geburten verlaufen pathologisch, 25 Prozent der Schwangeren leiden unter Toxikose (in der Bundesrepublik 5-8 Prozent), die Krebserkrankungsraten in der Region liegen bei 1,6 Prozent (in der Bundesrepublik ca. 0,3 Prozent). Verbunden mit der Überalterung der Bevölkerung führte die angespannte soziale Lage seit 1987 zu einem drastischen Rückgang der Geburtenraten und zu einem Anstieg der Sterberaten.⁸ Obwohl sich die demographische Situation 1994 leicht stabilisierte, wäre es derzeit noch verfrüht, von einer grundsätzlichen Entschärfung des Problems zu sprechen.⁹

Trotz der Konstruktivität der politischen Führung unter Nemzov und den ersten Erfolgen wirtschaftlicher Strukturreformen ist die soziale Situation Nižnij Novgorods angespannt: Wirtschaftsreform und Preisfreigabe verstärkten den Gegensatz zwischen arm und reich. Daraus ergibt sich die Frage, mit welchen sozialpolitischen Leistungen und Handlungsstrategien die regionale politische Führung diesem Problem entgegentritt.

⁷ Kathryn Brown. Nizhnij Novgorod: A Regional Solution to National Problems? In: RFE/RL Research Report, 2, 1993, Nr. 5, S. 17-23. Stephen K. Wegren. Farm privatization in Nizhnij Novgorod: a Model for Russia? In: RFE/RL Research Report, 3, 1994, Nr. 21, S. 16-27.

¹ B. Popkin, M. Možina und A. Baturin, a.a.O., S. 61ff.

² Vgl. die Ausführungen zur Berechnung der Armutsgrenze im ersten Kapitel.

³ B. Popkin, M. Možina und A. Baturin, a.a.O.

⁴ V.N. Cybanev: Mežregionalnaja kooperacija predprijatij v uslovijach strukturnoj perestrojki promyšlennosti. In: Zanjatosti naselenija v uslovijach perechoda k rynočnoj konomike. Materialy naučno-praktičeskoj konferencii. Hrg.: Nižegorodskij oblastnoj centr zanjatosti naselenija. Nižnij Novgorod 1994, S. 26f.

⁵ Jurij Kvač: Ljubopytno, kto budet golosovat sa Nemzova i Krestjaaninova, esli vse vymrut?. In: Leninskaja smena, 19.3.1994, S. 1.

⁶ 100 nedel' operativnoj sistemy social'nych indikatorov. Hrg.: Analitičeskaja gruppa departamenta po zanjatosti i social'noj zaščite naselenija Nižegorodskoj Oblasti. Nižnij Novgorod 1995. Graphik 7.

⁷ Kompleksnaja mežvedomstvennaja programa social'noj podržki naselenija oblasti na 1994-1995 gody. Hrg.: Administracija Nižegorodskoj oblasti. Nižnij Novgorod 1994, S. 31f.

⁸ Rossijskaja Federacija i regionach volgo-vjatskogo konomičeskogo rajona v 1993 godu. Hrg.: Goskomstat Rossii. Moskva 1994, S. 127.

⁹ 100 nedel' operativnoj sistemy social'nych indikatorov, a.a.O.

3. Der Aufbau sozialer Sicherung in Nižnij Novgorod

Wie die Erfahrung verdeutlicht, reagiert die staatliche Führung in der Regel zunächst nicht auf negative Entwicklungen im sozialen Bereich. Die Entstehung westeuropäischer Sozialstaaten um die Jahrhundertwende hat gezeigt, daß der Staat erst dann auf soziale Krisen reagiert, wenn er sich in seiner Legitimation bedroht fühlt.¹ Zur Stabilisierung der Situation muß er neue administrative Kompetenzen entwickeln und finanzielle Ressourcen erschließen, um soziale Sicherung aufzubauen. Vor diesem Hintergrund ist für die Betrachtung sozialer Sicherung in Nižnij Novgorod zunächst von Interesse, welche Bedeutung der Sozialpolitik von der politischen Führung zugemessen wird. Darauf aufbauend wird nach den administrativen Kompetenzen zur Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen gefragt, um abschließend die regionalen sozialpolitischen Leistungen Nižnij Novgorods darzustellen.

3.1 Sozialpolitik und regionale Systemreform

3.1.1 Sozialpolitische Konzepte für Nižnij Novgorod

Die Entwicklung von sozialpolitischen Antworten auf die sozialen Fragen einer Gesellschaft stellen keine "Systemnotwendigkeit" dar, sondern sind immer eine Frage politischer Definition und Prioritätensetzung. Da die politische Führung Rußlands den Umbau des Systems dem freien Spiel der Kräfte des Marktes überließ, konnte der Staat nicht die erforderlichen neuen ökonomischen und administrativen Kompetenzen zum Aufbau sozialer Sicherung entwickeln. Dies führte zu einer Dezentralisierung der negativen Auswirkungen von Preisfreigabe und Privatisierung.² Obwohl der Handlungsdruck auf die regionalen Entscheidungsträger enorm zugenommen hat, verfügen sie nicht über sozialpolitische Konzepte. Die stark zentralistische Ausrichtung des russischen Staates sowie die liberale Wirtschaftspolitik der Moskauer Führung beinhalten keine Anknüpfungspunkte für regionale sozialpolitische Konzeptionen. Dennoch hat sich die Führung Nižnij Novgorods dazu entschieden, die politische und wirtschaftliche Entwicklung im Gebiet durch den Aufbau sozialer Sicherung zu stabilisieren.³ Ein deutliches Anzeichen dafür, daß es sich bei den Aussagen der politischen Führung nicht um reine Lippenbekenntnisse handelt, sind die Angaben V. Kazlovs, des Direktors des Departements für Wirtschaft und Prognose über die Gewichtung von Sozialausgaben: der Ausgabenanteil der in der Region verbleibenden Steuern für sozial Schwache ist von 65 Prozent für 1992 auf 73,1 Prozent für 1993 bis auf 77,2 Prozent für 1994 gestiegen.⁴ Im weiteren versucht die Gebietsadministration, das konzeptionelle Vakuum mit dem "Regionalen Programm zur Überwindung der Krise" zu beseitigen. Die regionale Sozialpolitik soll folgenden Kriterien entsprechen:

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine neue Sozialpolitik besteht also darin, diese aus den politischen

¹ Alber, a.a.O.

² V.D. Kozlov: Problemy konomičeskogo razvitija nižegorodskoj oblasti i puti ich rešenija. In: Zanjatosti naselenija v uslovijach perechoda k rynočnoj ekonomike. Materialy naučno-praktičeskoj konferencii. Hrg.: Nižegorodskij oblastnoj centr zanjatosti naselenija. Nižnij Novgorod 1994, S. 10.

³ Gespräch mit A. Kazlov, Direktor des Departements für Wirtschaft und Prognose, am 7.7.1994 in Nižnij Novgorod. Nižegorodskij prolog, a.a.O., S. 71ff.

⁴ V.D. Kozlov, a.a.O., S. 8.

Auseinandersetzungen herauszuhalten, ihre Subjekte und Objekte in Anwendung auf jedes konkrete staatliche Gebilde genau zu bestimmen.¹

Diese Äußerung impliziert eine neue Zielsetzung, neue Akteure und Maßnahmen. Die sozialpolitische Zielsetzung soll sich nun auf die Lösung gesellschaftlicher Schwierigkeiten richten. Mit der Neubestimmung der Subjekte wird die Schaffung leistungsfähiger Akteure und Institutionen der Sozialpolitik angestrebt. Im Gegensatz zum "Gießkannenprinzip" der Subventionierung von Lebensmitteln, Wohnraum und Dienstleistungen für alle soll bei der neuen sozialpolitischen Objektbestimmung eine differenzierte Festsetzung von Bedürftigkeit geleistet werden.

Mit der Sozialpolitik im "Regionalen Programm zur Überwindung der Krise" werden folgende Absichten verfolgt: die Verhinderung von Arbeitslosigkeit, die Sicherung gegen Armut durch eine zielgerichtete Einkommensanpassung an die Inflation und die Reform des Sicherungssystems gegen Alter und Krankheit durch die Einführung einer Sozialversicherung.² Um aus diesen allgemeinen Absichtserklärungen konkrete Maßnahmen entwickeln zu können, beabsichtigte die Gebietsadministration, zunächst eine Bestandsaufnahme der regionalen gesellschaftlichen Situation vorzunehmen. Da die vorhandenen Sozialstatistiken nicht die notwendigen Informationen über die Lage der verschiedenen Bevölkerungsgruppen enthielten, wurde ein "Operatives System sozialer Indikatoren" entwickelt. Ein eigens dafür gegründetes Analysezentrum des Departements für Beschäftigung und sozialen Schutz erhebt im wöchentlichen Abstand Daten über Preise und Einkommen, Verbrauchermarkt, Arbeitsmarkt und soziale Probleme.

Informationsquellen sind Institutionen, die sich mit sozialen Problemen befassen, wie der Beschäftigungsdienst und die Sozialverwaltung, Verwaltungsorgane, deren Tätigkeit die soziale Lage widerspiegelt, wie die Zentralbank oder Abteilungen der Verwaltung für Inneres sowie Angaben aus den Betrieben über den Personalbedarf. Die Datengewinnung aus den Unternehmen hat sich in der Praxis als sehr schwierig erwiesen. Daher stammen die verfügbaren Angaben in erster Linie aus der staatlichen Verwaltung. Das "Operative System der sozialen Indikatoren" wird vom Analysezentrum verwaltungsintern, aber auch in den Medien publiziert.

Zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit im größeren Umfang wurde ein System zur Analyse von Massenarbeitslosigkeit in der Wirtschaft geplant. Dazu sollen ausgewählte Betriebe regelmäßig Auskunft über die innerbetriebliche Situation geben, insbesondere über den Arbeitskräftebedarf sowie Umfang und Tempo von bevorstehenden Entlassungen. Auf dieser Grundlage sollen die arbeits- und sozialpolitischen Institutionen des Gebietes adäquate Umschulungsmaßnahmen entwickeln, um das Profil der Erwerbstätigen rechtzeitig an die neuen Erfordernisse des Arbeitsmarktes anzupassen. Die Korrektur der Geldeinkünfte der Bevölkerung basiert auf einer differenzierteren Erfassung der Einkommenshöhe durch eine Veränderung des Einkommenssteuersystems. Sozialpolitisches Ziel ist die Sicherung des regionalen Existenzminimums für die finanziell schwächsten Bevölkerungsteile. Die konzipierte Reform des Gesundheitswesens sieht langfristig den Umbau des staatlichen Versorgungssystems zu einem Krankenversicherungssystem vor. Zielsetzung ist die Abkehr von der reinen Haushaltsfinanzierung sowie die strukturelle Verbesserung des Gesundheitswesens, um so die Qualität der medizinischen Versorgung zu steigern.

¹ Nižegorodskij prolog, a.a.O., S. 51.

² Ebda, S. 143ff.

Im Gegensatz dazu wurde die Einführung nichtstaatlicher Rentenfonds als kurzfristiger Reformschritt formuliert. Den privaten Rentenfonds wird aber ausschließlich die Aufgabe einer freiwilligen Zusatzsicherung zugeschrieben.

Die im "Regionalen Programm zur Überwindung der Krise" enthaltene Konzeption zum Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in Nižnij Novgorod orientiert sich an den sozialen Schwierigkeiten des Gebietes. Durch das "Operative System der sozialen Indikatoren" werden die negativen Folgen der Umgestaltung des Systems wie Armut und Arbeitslosigkeit erfaßt. Für die ausgearbeiteten Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, eines Sozialfürsorgesystems sowie einer Renten- und Krankenversicherung werden einzelne Reformschritte formuliert.¹ Dabei zeigt sich der stark administrative Charakter des Programmes. So beschränkt sich der Aufbau eines Krankenversicherungssystems im postsozialistischen Rußland nicht auf die vorgesehene Tätigkeit unabhängiger Krankenversicherungsgesellschaften. In der Reformpraxis hat sich gezeigt, daß die fehlenden ökonomischen und fiskalischen Ausgangsbedingungen sowie eventuell bestehende Widerstände der Nomenklatura der Gesundheitsverwaltung weitaus größere Hindernisse darstellen. Derartige Probleme werden in der sozialpolitischen Konzeption für Nižnij Novgorod ungenügend berücksichtigt.

Abschließend läßt sich konstatieren, daß die politische Führung Nižnij Novgorods den Aufbau sozialer Sicherung die Rolle eines Stabilitätsfaktors bei der Umgestaltung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zuschreibt. Mit Hilfe des "Regionalen Programmes zur Überwindung der Krise" ist es gelungen, Lösungsvorschläge zum Aufbau sozialer Sicherung zu entwickeln. Obwohl die Verringerung von Altersarmut, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Elend ohne die Formulierung normativer Ansprüche und Lösungsmodelle nicht möglich ist, ist die bloße Existenz normativer Absichtserklärungen kein Garant für den Aufbau leistungsfähiger sozialer Sicherung. Diese Frage entscheidet sich in der sozialpolitischen Praxis Nižnij Novgorods.

3.1.2 Institutionalisierung der Sozialpolitik

Nach dem Zusammenbruch substantieller Teile der sowjetischen Sozialpolitik durch das Ende der Lohn-, Preis und Beschäftigungspolitik erfordern die vollkommen veränderten Rahmenbedingungen neue sozialpolitische Akteure und Institutionen. Da der Aufbau einer leistungsfähigen Bürokratie und die Existenz sozialer Sicherung in einem Interdependenzverhältnis zueinander stehen, ist die Frage nach den institutionellen Strukturen der Sozialpolitik von entscheidender Bedeutung für die heutige Entwicklung Rußlands.² Gegenüber den Bürgern kann sich die Bürokratie im Sinne des Weberschen Idealtyps rationaler Bürokratie³ in erster Linie durch Sozialpolitik legitimieren. Verrechtlichung, Transparenz und Risikoabsicherung als Kennzeichen moderner sozialer Sicherung können nur durch eine leistungsfähige Verwaltung gewährt werden.

¹ Nižgorodskij prolog, a.a.O., S. 213ff.

² Detlef Baum: Bürokratie und Sozialpolitik: Zur Geschichte staatlicher Sozialpolitik im Spiegel der älteren deutschen Staatsverwaltungslehre. Berlin 1989. Frank Hoffer: Perestroika: Die unfreiwillige Zerstörung des sowjetischen Vergesellschaftungszusammenhangs oder warum das letzte Gefecht verloren ging. Marburg 1992, S. 76ff.

³ Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, 5., rev. Aufl., Tübingen 1985, S. 124 ff.

Die Umstrukturierung der sozialpolitischen Institutionen der russischen Föderationsregierung mit dem Ziel, ein übergeordnetes Organ für Arbeits- und Sozialpolitik zu gründen, steht seit 1992 im Mittelpunkt der Reformdiskussionen. Reale Veränderungen waren im Zentrum bisher aber nicht durchsetzbar. Da die Gebiete ihre Verwaltungsapparate ausschließlich aus den regionalen Haushalten finanzieren, verfügen sie über eine weitgehende Autonomie bei deren strukturellen Ausgestaltung. Zum Aufbau eines regionalen sozialen Sicherungssystems sieht das "Programm zur Überwindung der Krise" den Aufbau neuer sozialpolitischer Institutionen vor. So ist zu überprüfen, wie sich der theoretisch erkannte Zusammenhang zwischen administrativen Veränderungen und dem Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der Praxis gestaltet.

3.1.2.1 *Die Reform der Sozialverwaltung*

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Widerspruchs aus steigendem Problemdruck und sinkender Handlungskompetenz des Zentrums beschloß die Gebietsadministration Nižnij Novgorods, eine Reform der Sozialverwaltung durchzuführen. Abweichend von den föderalen Strukturen wurde ein Departement gegründet, das die Verwaltung für sozialen Schutz und die Verwaltung für Arbeit vereinigt. Mindestens einmal pro Woche organisiert das Departement Koordinationssitzungen, an denen Vertreter aus allen arbeits- und sozialpolitischen Verwaltungsorganen des Gebietes teilnehmen. Zu aktuellen Fragen werden themenbezogene Arbeitsgruppen gebildet. Das neue Departement übt so eine Organisations- und Koordinationsfunktion für die gesamte Sozialpolitik aus. Diese Umstrukturierung wäre ohne das Interesse der administrativen Führung an der Lösung der vorhandenen Probleme nicht durchführbar gewesen. Die Schlüsselperson ist Boris Mochov, der Direktor des Departements. Er ist kein Angehöriger der neuen Elite, sondern hat einen langjährigen beruflichen Werdegang im arbeits- und sozialpolitischen Bereich hinter sich. Nemzov gelang es, Mochov aktiv in seine Politik einzubinden und somit seine Erfahrungen, vor allem aber auch seine Popularität und Autorität bei der Koordination der Sozialverwaltungsorgane, zu nutzen. Zur besseren Beobachtung der sozialen Situation in der Region und der Weiterentwicklung sozialpolitischer Handlungskonzepte wurde das bereits erwähnte Analysezentrum gegründet, das das "Operative System sozialer Indikatoren" erhebt und publiziert.

Wie in der Gebietsverwaltung gelang es auch in der Stadt Nižnij Novgorod, die arbeits- und sozialpolitischen Institutionen umzustrukturieren. In den Städten und Rajons des Gebietes sieht die Situation hingegen unterschiedlich aus. Zum Teil wurde die bisherige institutionelle Trennung zwischen der Verwaltung für Arbeit und der Sozialverwaltung beibehalten. Zum Teil schufen die Exekutivvertreter eine übergeordnete Sozialverwaltung. Die Verantwortlichen beurteilen die bisherigen Ergebnisse der Umstrukturierung positiv: es gelingt, soziale Probleme zu erkennen und mit höherer Effektivität Lösungen auszuarbeiten und umzusetzen.¹

3.1.2.2 *Rentendienst*

Die Organisation des russischen Rentensystems ist zwischen dem Ministerium für sozialen Schutz

¹ Gespräch mit B. Mochov und A. Markova, Direktor und stellvertretende Direktorin des Departements für Beschäftigung und sozialen Schutz, am 13.3.1995 in Nižnij Novgorod, sowie Gespräch mit Natalija V. Mumladze, Leiterin der Sozialverwaltung in Arzamas, am 15.3.1995 in Arzamas.

und dem Rentenfonds aufgeteilt. Während das Ministerium Teil der Regierung ist, ist der Rentenfonds dem Parlament unterstellt. Somit gerät die Rentenfrage in das konfliktreiche Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Die einheitliche Umsetzung des Rentengesetzes erfordert regionale Exekutivorgane, die den Einzug der Rentenbeiträge, die Rentenberechnung und die Auszahlung der Renten gewähren. Beitragseinzug und Auszahlung ist Sache der regionalen Strukturen des russischen Rentenfonds. Die Berechnung und Anweisung der Renten wird von den regionalen Abteilungen für Renten und Leistungen ausgeführt. Sie sind einerseits an die Weisungen der Gebietsadministration gebunden und andererseits dem Ministeriums für sozialen Schutz zugeordnet. Außer der internen Revision existiert kein Kontrollorgan, das die Verwendung der umfangreichen Finanzmittel des Rentenfonds überwacht.

Beide Organe - Ministerium für sozialen Schutz und Rentenfonds - fordern die Zuständigkeit für das gesamte Rentensystem. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, versuchen die beiden Institutionen ihre Effizienz in den Regionen unter Beweis zu stellen. Der Rentenfonds führt im Moskauer Gebiet ein Modellprojekt durch. Zusätzlich zum Beitragseinzug und zur Rentenauszahlung übernimmt er die Rentenberechnung. Die Abteilung für Renten und Leistungen wurde in den Rentenfonds des Moskauer Gebietes eingegliedert, die Gebietsadministration verlor ihre eigenen Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich der Exekutive. Das Ministerium für sozialen Schutz führt in der Republik Baškortestan einen Modellversuch durch, bei dem die Abteilung für Renten und Leistungen zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben die des Rentenfonds übernimmt.

Nižnij Novgorod hat seinerseits eine eigene Reform des Rentensystems durchgeführt. Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Modellprojekten wurde das Rentensystem Nižnij Novgorods nicht durch zentralstaatliche Organe initiiert, sondern geht auf regionale Initiativen zurück.¹ Auf Anordnung des Gouverneurs, B. Nemzov, vom 3.3.1993 wurde die Abteilung für Renten und Leistungen zu einer juristischen Person erklärt. Formal gesehen ist sie somit ein unabhängiges Organ. Die Trennung von der Gebietsverwaltung ist jedoch nicht vollständig vollzogen, da der Leiter der Abteilung für Renten und Leistungen, Žituchin, dem Direktor des Departements für Beschäftigung und sozialen Schutz, B. Mochov, als Stellvertreter untergeordnet ist. Dagegen sind die Anweisungen des Ministeriums für sozialen Schutz nicht verpflichtend, es kann nur Empfehlungen aussprechen. Parallel zur Abteilung für Renten und Leistungen besteht der Gebietsrentenfonds weiter fort. Die institutionelle Trennung zwischen der Ein- und Auszahlung der Rentenbeiträge sowie der Rentenberechnung wird beibehalten. Zwar kritisiert die Gebietsadministration die institutionelle Trennung als uneffektiv und bemängelt die fehlenden Kontrollmöglichkeiten über den Rentenfonds, doch urteilt Žituchin², daß aufgrund der guten persönlichen Beziehungen zwischen beiden Institutionen praktisch keine Schwierigkeiten bestünden.³

¹ Informazionnyi bjulleten': itogi raboty za 1994 god. Hrg.: Administracija Nižegorodskoj oblasti, departament po zanjatosti i social'noj zaščite naselenija, upravlenije pensij i posobij. Nižnij Novgorod 1995.

² Žituchin: Organizacionnye prinzipy i struktura pensionnoj služby oblasti i perspektivy ee razvitija. G. Nevidina: Sistema pensionnomu obsluživaniju graždan v Nižegorodskoj oblasti. Vorträge gehalten am 19.6.1995 in Nižnij Novgorod.

³ Gespräch mit Žituchin, Leiter der Abteilung für Renten und Leistungen im Nižnij Novgoroder Gebiet, am 22.6.1995 in Nižnij Novgorod.

Ein wesentlicher Vorteil der Neuordnung des Rentensystems in Nižnij Novgorod liegt in der durch die regionale Autonomie möglich gewordene Ausarbeitung eines eigenen Computerprogrammes zur Rentenberechnung. Die zahlreichen normativen Änderungen zur Anpassung der Renten an die Inflation können somit zügig umgesetzt werden. In anderen Regionen müssen die Neuberechnungen manuell oder mit der Software des Ministeriums für sozialen Schutz durchgeführt werden. Das in 37 Regionen eingeführte Rentenberechnungsprogramm aus dem Ministerium hat den wesentlichen Nachteil, daß Änderungen nicht von den örtlichen Mitarbeitern ausgeführt werden können. Bei der Verabschiedung von Modifikationen der Rentenberechnung muß ein Spezialist aus Moskau mit den entsprechenden Disketten anreisen. Dies führt zu erheblichen Verzögerungen. Ein wichtiger Aspekt der Nižnij Novgoroder Rentenform ist die Änderung des Auszahlungsmodus. In der Regel erfolgt die Auszahlung oder Zustellung der Renten in Rußland durch die Post. Für diese Dienstleistung erhält die Post per Gesetz drei Prozent der Rentenzahlung. Da die Post die Renten mit erheblichen Verspätungen von bis zu 14 Tagen auszahlt, wurde in einzelnen Rajons Nižnij Novgorods ein staatlicher oder privater Rentenzustelldienst eingeführt.

Zusätzlich zum staatlichen Rentensystem wurden in Nižnij Novgorod fünf private Rentenversicherungsfonds gegründet. Für die Alterssicherung spielen sie allerdings eine marginale Rolle, da es an der entsprechenden gesetzlichen Regelung fehlt und die Existenz der privaten Rentenfonds nur auf einem Ukaz Jelzins basiert.¹ Anders als im "Regionalen Programm zur Überwindung der Krise" vorgesehen, ist es in der Praxis nicht gelungen, die Bedeutung der nichtstaatlichen Rentenfonds an der Alterssicherung zu vergrößern.

3.1.2.3 *Beschäftigungsdienst*

Mit dem Ende der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft entstanden in Rußland gänzlich neue beschäftigungspolitische Aufgaben. Mit der proklamierten Privatisierung wurde die Beschäftigungsgarantie abgeschafft und entstand die potentielle Gefahr von Arbeitslosigkeit. Zusätzlich erfordert die Konversion der Rüstungsindustrie ein anderes Qualifikationsprofil der Beschäftigten. Daraus ergeben sich die zentralen Aufgaben des Nižnij Novgoroder Beschäftigungsdienstes. Die Konzeption der regionalen Arbeits- und Sozialpolitik erfolgt in Kooperation mit dem Departement für Beschäftigung und sozialen Schutz. Die Mitarbeiter des Beschäftigungsdienstes verfügen in der Regel über höhere Bildungsabschlüsse, Berufspraxis sowie praktische Erfahrungen über die Tätigkeit von Arbeitsämtern in der Bundesrepublik und Großbritannien. In Verbindung mit dem Know How der Placentr-Konzeption zur Analyse von Massenarbeitslosigkeit verfügen die Mitarbeiter des Nižnij Novgoroder Beschäftigungsdienstes über eine gute Basis zur Ausarbeitung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Kurzfristig orientiert sich die aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Durchführung qualifikationserhöhender Maßnahmen. Dabei wird versucht, nach dem Angebot offener Arbeitsplätze entsprechend qualifiziertes Personal auszubilden. Werden z.B. Maurer gesucht, versucht der Beschäftigungsdienst arbeitslose Mitarbeiter aus der metallverarbeitenden Industrie zu Maurern umzuschulen. Laut Angaben des Instituts für ökonomische Probleme des Transformationsprozesses ("Gajdar Institut") nimmt der Nižnij Novgoroder Beschäftigungsdienst im

¹ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii: O negosudarstvennych pensionnych fondach. Ukaz Nr. 1077, 16.9.1992. Moskva.

gesamtrussischen Vergleich die führende Stellung bei der Durchführung von Umschulungsmaßnahmen ein.¹ Langfristig versucht der Beschäftigungsdienst eine aktive Gestaltung des Arbeitsmarktes mit Hilfe der Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen zu betreiben.

3.1.2.4 Gesundheitssystem

Mit dem Zusammenbruch des Sozialismus und der Zentralverwaltungswirtschaft der Sowjetunion fehlen in Rußland die Bedingungen zur Fortführung des "kostenlosen" Gesundheitsversorgungssystems. Gemäß den marktwirtschaftlichen Prinzipien veranlaßt die Moskauer Föderationsregierung durch das Krankenversicherungsgesetz die territoriale Einführung eines Krankenversicherungswesens ab dem 1.1.1993. Neben den immer schon chronischen Krisenherden Eëëenien und Ingušetien zählt Nižnij Novgorod zu den drei der insgesamt 89 Föderationssubjekte, in denen bisher kein Fonds zur obligatorischen Krankenversicherung eingerichtet wurde. A. Karzevskij, der Direktor des Departements für das Gesundheitswesen, äußert sich dazu folgendermaßen: "In der näheren Zukunft wird es in unserem Gebiet nicht zur Einführung des obligatorischen Krankenversicherungssystems kommen."²

Die 3,6 Prozent des Lohnfonds, die Arbeitgeber als Krankenversicherungsbeiträge monatlich aufbringen müssen, verbleiben fast ausschließlich im Departement für das Gesundheitswesen, ihre Verwendung entzieht sich jeglicher Kontrolle.³ Karzevskij begründet seine Weigerung zur Durchführung der Krankenversicherungsreform mit der durchaus berechtigten Kritik an den im Krankenversicherungsgesetz unzureichend geklärten Fragen der Finanzierung, der institutionellen Kompetenzabgrenzung sowie den im Gesetz enthaltenen Widersprüchen zwischen dem Solidaritäts- und Äquivalenzprinzip.⁴ Außerdem sieht er keine Defizite im Gesundheitssystem des Gebietes und hält es deshalb auch nicht für reformbedürftig.⁵ Die vorgestellten Daten über den sich verschlechternden Gesundheitszustand der Bevölkerung in Nižnij Novgorod⁶ sowie die immer wieder anzutreffenden Unmutsäußerungen über die Mißstände in Polikliniken und Krankenhäusern sind ein ernstzunehmender Hinweis auf eine Fehleinschätzung Karzevskijs. Seit Anfang 1994 fordert das Departement für Wirtschaft und Prognose, unterstützt von den bereits vorhandenen Krankenversicherungsgesellschaften, eine Gesundheitsreform. Konkrete Maßnahmen scheitern aber nach wie vor am Widerstand der Gesundheitsverwaltung.

¹ Gespräch mit Sergej Smimov, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Institut konomiëskich problem perechodnogo perioda, am 10.3.1995 in Moskau.

² Tropuju mamentov?. In: Nižegorodskaj pravda, 25.2.1993.

³ Nach dem Krankenversicherungsgesetz werden monatlich 3,6 Prozent des Lohnfonds in den Krankenversicherungsfonds eingezahlt, davon verbleiben 3,4 Prozent in den regionalen Fonds und nur die restlichen 0,2 Prozent fließen in den föderalen Krankenversicherungsfonds.

⁴ Solidaritäts- und Äquivalenzprinzip sind Grundsätze der Sozialversicherung: Das Äquivalenzprinzip basiert auf der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung; beim Solidaritätsprinzip werden die versicherten Risiken solidarisch von allen Versicherten getragen, die Leistungen jedoch z. T. unabhängig von der Beitragshöhe gewährt. Medicinskoe strachovanie: opjat' pridejtsja podoždat. In: Izvestija, 15.10.1993, S. 4.

⁵ Gespräch mit A. Karzewskij, Direktor des Departements für das Gesundheitswesen, am 7.7.1994 in Nižnij Novgorod.

⁶ Vgl. im zweiten Kapitel der Untersuchung.

Die vorhandenen sozialpolitischen Reformkonzepte sind ein zweckdienliches, aber kein hinreichendes Instrumentarium zur Schaffung einer leistungsfähigen Sozialverwaltung. Ein Beispiel für die Grenzen sozialpolitischer Konzeptionen ist die Gesundheitsverwaltung Nižnij Novgorods. Entgegen den konzeptionellen Überlegungen zum Aufbau eines Krankenversicherungswesens weigert sich die Gesundheitsverwaltung, einen Teil ihrer Mittel und ihres Einflusses an die unabhängigen Krankenversicherungsgesellschaften abzutreten. So werden konstruktive Neuerungen im Gesundheitswesen verhindert. Dagegen ist die Umstrukturierung alter sowie der Aufbau neuer sozialpolitischer Akteure und Institutionen in Nižnij Novgorod an den Stellen gelungen, an denen die administrativen Eliten einerseits ein Interesse an der effizienten Lösung sozialer Probleme haben und andererseits zu Gewinnern der neuen Kompetenzverteilung werden. Dies zeigt sich besonders gut im Departement für Beschäftigung und sozialen Schutz. Die institutionelle Umstrukturierung orientiert sich an den vorhandenen sozialen Problemen und erweitert den Kompetenzbereich des Departements. Somit gelang es nicht nur, die russische Forderung nach der Schaffung eines übergeordneten sozialpolitischen Koordinationsorganes zu realisieren, sondern auch eine plan- und zweckvoll arbeitende regionale Sozialverwaltung zu schaffen.

3.2 Sozialpolitische Leistungen in Nižnij Novgorod

Die Frage, wem unter welchen Bedingungen und in welchen Umfang Sozialleistungen gezahlt werden, wurden durch den sowjetischen Staat nicht nach dem Bedürftigkeitsprinzip beantwortet. Das Versorgungssystem sicherte allen ein Minimum an Nahrung, Kleidung, Wohnung und medizinischer Versorgung. Dagegen waren die Nomenklaturaspitzen in Partei, Militär und Wirtschaft durch Sondersysteme erheblich besser abgesichert. Zur Einschätzung von Bedürftigkeit nach sozialen Kriterien fordert das "Regionale Programm zur Überwindung der Krise" eine Neubestimmung der sozialpolitischen Objekte. Das Ausmaß, in dem der einzelne im Falle von Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit vor einem Absinken des Lebensniveaus bewahrt wird, bestimmt die Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates. Soziale Sicherung trägt nur dann zur Modernisierung der Gesellschaft bei, wenn die Bevölkerung nicht mehr auf vormoderne Anpassungsmechanismen, wie den Gemüseanbau auf der Datscha oder die Existenzsicherung innerhalb der Familie angewiesen ist. Somit ist zu untersuchen, in welcher Form in Nižnij Novgorod dieser Modernisierungsschritt durch den Aufbau sozialer Sicherung gegangen wird. Dazu wird nach den Leistungen gefragt, die der Bevölkerung im Falle von Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Armut gewährt werden.

3.2.1 Renten

Seit der Umstrukturierung des Nižnij Novgoroder Rentendienstes sind die Beschwerden der Rentner drastisch zurückgegangen. Während 1992 noch 3500 Beschwerden bei der Abteilung für Renten und Leistungen eingingen, reduzierte sich diese Zahl 1994 auf 151 Beschwerden. Grund dafür ist die zunehmende Transparenz und Effektivität des Rentensystems. Mit Hilfe der regionalen Datenverarbeitung zur Rentenberechnung können Neuberechnungen durch Gesetzesänderungen zügig durchgeführt werden. In Zweifelsfällen kann der Rentner von der Abteilung für Renten und Leistungen schnell einen Überblick über Höhe und Art der ihm gewährten Rente erhalten. Darüber hinaus hat sich die Zustellung der Renten durch die privaten und staatlichen Zustellerdienste

erheblich verkürzt. Während die Renten von der Post mit einer Verspätung von bis zu zwei Wochen ausgetragen wurden, bewältigen die Zustellerdienste diese Aufgabe in zwei bis drei Tagen.

Das "Operative System der sozialen Indikatoren" ermöglicht einen genaueren Überblick über die Lage der Rentner. Im Vorjahresvergleich hat sich 1994 die Durchschnittsrente immer weiter dem Existenzminimum angenähert. Im Februar 1995 betrug die Durchschnittsrente 129.198 Rubel, die Minimalrente 77.383 Rubel und die Maximalrente 152.100 Rubel im Monat.¹ Im Februar 1995 erhielten 40.846 Rentner lediglich die Minimalrente, während 216.414 Personen Empfänger von Maximalrenten waren. In den Interviews kritisierten die Gesprächspartner allerdings mehrfach die bestehenden Defizite des Rentensystems, wie z.B. die Ungerechtigkeiten, die sich aus der ungleichen Inflationsanpassung der Rentenberechnungsgrundlagen der unterschiedlichen Rentnerjahrgänge ergeben.²

3.2.2 Gesundheitsversorgung

Leidet der Nižnij Novgoroder an Rheumatismus oder Zahnschmerzen, stehen ihm die Leistungen der kostenlosen staatlichen Gesundheitsversorgung zur Verfügung. 1992 umfaßte das Budget des Departements für das Gesundheitswesen 8 Milliarden Rubel. Darüber hinaus existieren Möglichkeiten, kostenpflichtige medizinische Zusatzleistungen zu erhalten. Dabei handelt es sich nicht nur um teure Operationen, sondern auch um Minimalleistungen wie Betäubungsmittel bei komplizierten Zahnbehandlungen und saubere Bettwäsche im Krankenhaus. 1992 haben die Bürger Nižnij Novgorods 113 Millionen Rubel für private Gesundheitsleistungen ausgegeben.³ Dies ist ein deutlicher Hinweis auf die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der staatlichen Gesundheitsversorgung. Die Gewährung einer qualitativ und quantitativ hinreichenden medizinischen Versorgung ist im postsozialistischen Rußland immer mehr zu einer Frage der finanziellen Möglichkeiten und persönlichen Beziehungen geworden. Für große Teile der Bevölkerung bedeutet eine ernsthafte Krankheit die Gefahr einer erheblichen Verkürzung des Lebensalters und Verringerung der Lebensqualität.

3.2.3 Arbeitslosenhilfe

Arbeitslose werden vom Beschäftigungsdienst registriert, je nach Möglichkeit wird ihnen eine neue Tätigkeit vermittelt oder es wird das gesetzlich vorgesehene Arbeitslosengeld gezahlt. Von den 65.000 Arbeitslosen wurden 1994 10 Prozent umgeschult. Der Leiter der Ausbildungsabteilung im Beschäftigungsdienst möchte diese Zahl 1995 verdoppeln.⁴ Vergleichszahlen aus anderen Regionen Rußlands verdeutlichen den Umfang der Qualifikationsmaßnahmen in Nižnij Novgorod. So wurden

¹ Operativnaja sistema social'nych indikatorov. Hrg.: Analytičeskaja gruppa departamenta po zanjatosti i social'noj zaščity naselenija, Nr.: 4, 3.2.1995 und Nr.: 9, 10. 3.1995.

² Es handelt sich um mehrere Interviews mit B. Mochov, dem Direktor des Departements für Beschäftigung und sozialen Schutz des Gebietes Nižnij Novgorods, seiner Stellvertreterin, A. Žarkova, der Leiterin des Analyse zentrums, G. Gil'man sowie N. Mumladze, Leiterin der Sozialverwaltung in Arzamas im Zeitraum von März 1994 bis März 1995.

³ Itogi, a.a.O., S. 9.

⁴ Gespräch mit V. Marmyšev, Leiter der Ausbildungsabteilung des regionalen Beschäftigungsdienstes Nižnij Nowgorods, am 13.3.1995 in Nižnij Novgorod.

im Permer Gebiet 1994 von den 62.600 Arbeitslosen nur 3.600, also 5,7 Prozent, umgeschult.¹ Auch im Gebiet Vladimir wurden von den offiziell registrierten Arbeitslosen nur ca. 5 Prozent umgeschult.² Das Profil der Maßnahmen richtet sich unmittelbar nach der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Kurse, deren Umfang die Zeitdauer von zehn Monaten unterschreiten, werden vom Beschäftigungsdienst in der Regel nicht als sinnvoll erachtet. Auch in diesem Punkt unterscheidet sich die Tätigkeit des Nižnij Novgoroder Beschäftigungsdienstes von den Umschulungen anderer regionaler Beschäftigungsdienste, die überwiegend Kurse im Umfang von drei Monaten durchführen. Entsprechend den regionalen Wirtschaftsstrukturen veranstaltet der Nižnij Novgoroder Beschäftigungsdienst in erster Linie Umschulungsmaßnahmen in technischen Berufen. Beschäftigte oder ehemalige Beschäftigte des militärisch-industriellen Komplexes erlernen Fertigkeiten für eine Tätigkeit in der Konsumgüterindustrie oder im Handel. Des weiteren werden Verwaltungsexperten ausgebildet, deren Kompetenz den neuen ökonomischen und administrativen Anforderungen entsprechen soll.

3.2.4 Sozialfürsorge

Seit dem 1. Oktober 1993 wurde die Subventionierung von Lebensmitteln auf ein Minimum reduziert und statt dessen ein personenbezogenes Sozialfürsorgesystem eingeführt. Es wurde von einer eigens eingerichteten Expertenkommission in Zusammenarbeit mit dem Plcentr ausgearbeitet und basiert auf dem "Operativen System sozialer Indikatoren". Demnach erhalten Familien mit nicht arbeitsfähigen Mitgliedern, deren Einkommen unterhalb des offiziellen Existenzminimums liegt, monatliche Sozialfürsorgeleistungen in Höhe des Existenzminimums. Von normativ festgesetzten Richtlinien ausgehend entscheidet ein Gremium aus Vertretern der Gebietsverwaltung und gesellschaftlichen Organisationen über die Anspruchsberechtigung. Die Entscheidung, ob dem Bedürftigen Hilfe gewährt wird und in welchem Umfang die Unterstützung gewährt wird, ist somit nicht mehr vom einzelnen Mitarbeiter der Sozialverwaltung abhängig, sondern basiert auf transparenten Kriterien. Die Anzahl der Empfänger schwankt monatlich und liegt bei 10-15 Prozent der Gebietsbevölkerung.³ Im November 1994 erhielten 148.861 Bürger Sozialfürsorge, dies macht 14,9 Prozent der Gesamtbevölkerung des Gebietes aus. Im selben Monat gab die Sozialverwaltung den unterhalb des Existenzminimums Lebenden Bevölkerungsanteil mit 46,1 Prozent an.⁴ Diese Differenz zwischen den Sozialfürsorgeempfängern und den unterhalb des Existenzminimums lebenden ergibt sich laut Aussage des Analysezentrams beim Departement für Beschäftigung und sozialen Schutz daraus, daß ein relativ hoher Bevölkerungsanteil über ein Familienbudget knapp unter dem Existenzminimum verfügt und für einen Betrag von 2.000 bis 3.000 Rubel keinen Antrag auf Sozialfürsorge stellt.⁵ Die Finanzierung erfolgt ausschließlich aus regionalen Haushaltsmitteln und kostete im Dezember 1994 9.526 Millionen Rubel.

¹ Programma sodestvija zanjatosti naselenija Permskoj oblasti na 1994-1995 gg. Položenie k postanovlenija No. 65 Glavy Administraci oblasti ot 2.3.1994. Perm' 1994.

² Položenie na rynke rabočej sily Vladimirskoj oblasti. Hrg.: Vladimirskoj oblastnij centr zanjatosti. Vladimir 1995.

³ 100 nedel' operativnoj sistemy social'nych indikatorov, a.a.O. Schaubild 17 und 18.

⁴ Operativnaja sistema social'nych indikatorov, a.a.O., Nr. 9, 10.3.1995.

⁵ Gespräch mit Galina Gel'man, Leiterin des analytischen Zentrums des Departements für Beschäftigung und sozialen Schutz, am 28.10.1994 in Nižnij Novgorod.

Anläßlich der Einführung des Sozialfürsorgesystems hat sich die Gebietsverwaltung mit folgenden Worten an die Bevölkerung gewandt:

Dies ist in Rußland die erste derartige Entscheidung und sie wurde nur deshalb möglich, weil in unserem Gebiet die Subventionierung von Nahrungsmitteln in die zielgerichtete Finanzierung des Schutzes von Bedürftigen umgeleitet wurde.¹

Zu Recht kann dem Sozialfürsorgesystem Nižnij Novgorods eine Pionierrolle zugeschrieben werden. Hiermit ist es der lokalen Administration gelungen, das sowjetische Prinzip, nach dem eine kostenintensive und sozial ungerechte Minimalversorgung für alle gewährt wurde, durch eine zeitgemäße sozialpolitische Regelung zu ersetzen. An diesem Punkt gelang es, die im "Regionalen Programm zur Überwindung der Krise" geforderte Neubestimmung sozialpolitischer Subjekte und Objekte erfolgreich zu verbinden. Mit dem Departement für Beschäftigung und sozialen Schutz wurde eine Verwaltung geschaffen, die zur Bedürftigkeitsbestimmung der Bevölkerung und zur Gewährung personenbezogener Sozialleistungen in der Lage ist.

Die Analyse regionaler Leistungen der sozialen Sicherung zeigt, daß Nižnij Novgorod die vorhandenen Entscheidungsspielräume wahrgenommen hat. Dies läßt sich insbesondere bei der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit durch aktive Arbeitsmarktpolitik, bei der Organisation der Berechnung und Auszahlung von Renten und beim Aufbau eines regionalen Sozialfürsorgesystems erkennen. Allerdings muß an dieser Stelle deutlich auf die Grenzen der vorliegenden Untersuchung verwiesen werden. Die auf der vorhandenen Materialgrundlage zu treffenden Aussagen beschränken sich in erster Linie auf die formale Ebene. Inwieweit sich die soziale Situation der Bevölkerung durch die regionalen Leistungen der sozialen Sicherung verändert, darüber lassen sich zwar erste Hinweise, aber bislang keine wissenschaftlich belastbaren Aussagen treffen. Hier liegt ein Forschungsdesiderat vor, daß nur durch Primärerhebungen beseitigt werden kann.

4. Die Nižnij Novgoroder Sozialpolitik als Modell

Bisher ist es der politischen Führung Rußlands in der Verfassung vom Dezember 1993 und in den Föderationsverträgen vom März 1992 nicht gelungen, die Frage des föderalen Staatsaufbaus befriedigend zu lösen. Außerdem geht die Frage der Kompetenzverteilung zwischen dem Moskauer Zentrum und den Regionen über den rein rechtlichen Bereich hinaus und wird von der faktischen Entwicklung bestimmt. Angesichts der abnehmenden Problemlösungsfähigkeit der russischen Zentralregierung liegt die reale Entscheidungsgewalt immer stärker bei den Regionen.

Spätestens seitdem durch die Preisfreigabe und Privatisierung das sowjetische System der Preis-, Lohn- und Beschäftigungspolitik zusammengebrochen ist, zählt die soziale Frage zu den größten Problemen des postsozialistischen Rußlands. Der politischen Führung Rußlands ist es bisher nicht gelungen, sozialpolitische Lösungen gegen das Absinken des Existenzniveaus der sozial schwachen Bevölkerungsteile zu entwickeln. Da die Regionen unmittelbar mit den negativen Auswirkungen des Systemumbaus konfrontiert sind, sind sie weitaus stärker zum Aufbau einer effizienten Sozialverwaltung und zur Entwicklung leistungsfähiger Maßnahmen der sozialen Sicherung gezwungen.

¹

O vvedenii social'nogo posobija dlja maloimuščich graždan oblasti. Hrg.: Administracija Nižegorodskoj oblasti. Nižnij Novgorod 1993. S. 2.

Die Etablierung sozialstaatlicher Tätigkeit ist kein isoliertes Politikfeld, sondern wird von vielfältigen politischen, ökonomischen und sozialen Gegebenheiten einer Gesellschaft bestimmt. In westlichen Demokratien stellt der Sozialstaat die letzte Stufe der politischen Modernisierung dar. Zuvor konstituiert sich das politische System im Nationalstaat, im Rechtsstaat und verwirklicht die demokratische Partizipation.¹ Daneben könnten ohne eine leistungsfähige Ökonomie und ein funktionierendes Steuersystem Mittel für die Sozialpolitik weder erwirtschaftet noch umverteilt werden. Neben den politischen und wirtschaftlichen Modernisierungsleistungen bedarf es zur Entwicklung sozialer Sicherung einer autonomen Gesellschaft zur Artikulation und Institutionalisierung sozialpolitischer Interessen. Im heutigen Rußland sind dieser Ausgangsvoraussetzungen nur in marginalem Umfang vorhanden und müssen gleichzeitig mit dem Sozialstaat geschaffen werden. Neben den fehlenden Rahmenbedingungen müssen im postsozialistischen Staat auch neue sozialpolitische Institutionen aufgebaut werden. Die nahezu uneingeschränkte Machtbefugnis der Kommunistischen Partei machte die Legitimierung des sowjetischen Staates durch eine rationale Bürokratie überflüssig. Weder existierte ein unabhängiges Beamtentum noch die legalen Grundlagen für die Arbeit bürokratischer Institutionen. Obwohl der Zusammenbruch des Sozialismus der alten Nomenklatura die Grundlage einer per se bestehenden traditionellen Herrschaftslegitimation² entzogen hat, sind nicht automatisch neue Akteure und Institutionen entstanden. Die Schaffung einer modernen Verwaltung als Grundlage für die legale Herrschaft des postsozialistischen russischen Staates gehört zu den großen Aufgaben der Systemtransformation. Die sozialpolitische Praxis Rußlands zeigt, daß die Verabschiedung eines Gesetzes oder eines Programmes leichter ist als deren Umsetzung. Dagegen sind leistungsfähige Institutionen und reformorientierte Personen der eigentliche Garant für sozialpolitische Neuerungen.

Der Erfolg oder das Scheitern des Aufbaus sozialer Sicherung im postsozialistischen Rußland hängt von der Überwindung zweier Reformhürden ab:

- von der Kompensation fehlender Traditionen und Ausgangsvoraussetzungen;
- von der Einbindung und Überwindung von Machtstrukturen des alten Apparates sowie von Reformwiderständen.³

Daraus ergeben sich die Fragestellungen zur Bestimmung des Modellwertes der sozialpolitischen Entwicklung Nižnij Novgorods. Zum einen muß die Schaffung fehlender Ausgangsvoraussetzungen zum Aufbau eines Wohlfahrtsstaates untersucht werden, zum anderen muß nach Akteuren und Institutionen eines modernen Sozialstaates gefragt werden.

4.1 Sozialpolitische Modellösungen in Nižnij Novgorod

Wie die Untersuchung der allgemeinen Rahmenbedingungen gezeigt hat, existiert in Nižnij Novgorod ein konstruktives politisches und ökonomisches Klima. Dem Gouverneur Boris Nemzov ist es gelungen, politische Machtkämpfe zwischen der Exekutive und der Legislative sowie zwischen dem Gebiet und der Gebietshauptstadt zu reduzieren. Aus den dennoch entstandenen Konflikten ging

¹ T.H. Marshall: The Welfare State: A Sociological Interpretation. In: Europäisches Archiv für Soziologie, 1961, Nr. 2, S. 284ff.

² Weber, a.a.O., S. 130ff.

³ Iris Kempe: Sozial - sicher - systematisch? Ansätze zum Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in Rußland. In: Osteuropa, 44, 1994, Nr. 12, S. 1164f.

er bisher als Sieger hervor und konnte seine Position stärken. Trotz wirtschaftlicher Einbrüche zeigen sich erste Fortschritte bei der strukturellen Umgestaltung der Industrie. Die Rüstungsproduktion geht zurück, während die Herstellung von Konsumgütern zunimmt. Die Ansätze zur Privatisierung des Handels und der Landwirtschaft gelten über die Grenzen des Gebietes hinaus als Musterbeispiele.

Nachdem die regionalen Entscheidungsträger die Notwendigkeit sozialer Sicherung erkannt hatten, suchten sie nach Unterstützung durch Experten von außen, um Programme zu erarbeiten. Das Resultat war das "Regionale Programm zur Überwindung der Krise", das 1992 in Kooperation mit dem Pİcentr der Javlinskij-Gruppe entstand. Die Beteiligten verknüpften Systemumbau und Sozialpolitik und entwickelten administrative Schritte zum Aufbau eines regionalen Systems der sozialen Sicherung. Defizite im praktischen Bereich, wie z.B. die fehlende Kompetenz von Sozialarbeitern, wurden dagegen nicht beseitigt.

Ein wichtiger Bestandteil des Erfolgs von Nemzov ist sein Geschick bei der Formierung eines leistungsfähigen Exekutivapparates durch personelle Evaluierungen. Zudem nutzt die politische Führung des Gebietes den Aufbau sozialer Sicherung zur Legitimation ihrer Herrschaft. Somit wird Sozialpolitik als Bestandteil des derzeitigen sozio-ökonomischen Wandels angesehen. Hinsichtlich der Prioritätensetzung zwischen wirtschaftlicher Liberalisierung und der Schaffung neuer sozialpolitischer Institutionen setzt die politische und administrative Elite des Gebietes auf eine sozialpolitische Abfederung der Reformen. Über bloße Absichtserklärungen hinaus ist die Gründung eines übergeordneten Departements für Beschäftigung und sozialen Schutz ein struktureller Fortschritt für sozialpolitische Veränderungen. Hiermit werden die Kompetenzüberschneidungen zwischen der Verwaltung für Arbeit und der Verwaltung für Soziales beendet. Durch die nun mögliche gemeinsame Koordination und Organisation bleiben innovative Lösungen sozialer Probleme nicht länger im Machtkampf zwischen den Exekutivstrukturen stecken, sondern werden für diesen instrumentalisiert. Im Gesundheitswesen ist es dagegen bisher nicht zum gesetzlich verankerten Aufbau eines Krankenversicherungswesens gekommen. Obwohl die Umstrukturierung des medizinischen Versorgungssystems Bestandteil des "Regionalen Programmes zur Überwindung der Krise" ist, hat die Gesundheitsverwaltung kein Interesse an der Durchführung konkreter Veränderungen.

Die Betrachtung des Aufbaus sozialer Sicherung in Nižnij Novgorod zeigt positive Entwicklungen bei der Durchführung von Sozialfürsorge sowie aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mit der Sozialfürsorge ist es der Gebietsadministration gelungen, die Subventionierung von Milch, Brot und Wohnungen durch ein differenziertes System der minimalen sozialen Absicherung zu ersetzen. Die Arbeitsmarktpolitik beschränkt sich nicht auf die Verwaltung von Arbeitslosen, sondern versucht den Arbeitsmarkt aktiv zu gestalten. Die Entstehung dieser beiden sozialpolitischen Handlungskompetenzen geht einher mit der Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen. Die für Sozialpolitik erforderlichen Finanzmittel wurden durch die Stabilisierung der Wirtschaft und vor allem durch die Schaffung neuer Finanzierungsquellen des Gebietshaushaltes erschlossen. Die Entwicklung sozialpolitischen Know Hows läßt sich einerseits auf das konstruktive politische Klima und andererseits auf das "Regionale Programm zur Überwindung der Krise" zurückführen. Über die vergleichsweise stabilen Rahmenbedingungen hinaus haben die beteiligten Akteure das Interesse, ihre bürokratische Herrschaft auf eine legitime Grundlage zu stellen. Im Departement für

Beschäftigung und sozialen Schutz und im regionalen Beschäftigungsdienst schufen sie leistungsfähige Sozialverwaltungsorgane.

Die Situation des Gesundheitswesens Nižnij Novgorods steht im krassen Gegensatz zu der sonstigen Sozialpolitik. Obwohl alle Anzeichen auf die abnehmende Leistungsfähigkeit der medizinischen Versorgung im Gebiet hinweisen, wurden bisher keine Veränderungen im Gesundheitswesen durchgeführt. Die ökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen sind die gleichen wie bei der Arbeitsmarktpolitik und Sozialfürsorge. Die Umstrukturierung des Gesundheitswesens ist ebenso Bestandteil des "Regionalen Programmes zur Überwindung der Krise". Der signifikante Unterschied geht auf die Gesundheitsverwaltung zurück. Insbesondere der Direktor des Departements für das Gesundheitswesen hat kein Interesse, Kompetenzen an die unabhängigen Krankenversicherungsgesellschaften abzutreten. Er begründet die Beibehaltung des staatlichen Versorgungssystems damit, daß weder die Erfordernis noch Möglichkeit zur Durchführung von Veränderungen besteht.

Die Analyseergebnisse verdeutlichen, daß bei der sozialpolitischen Entwicklung in Nižnij Novgorod nicht pauschal von einem "Wunder an der Wolga" gesprochen werden kann, vielmehr hängt der Aufbau regionaler sozialer Sicherung davon ab, inwieweit es gelingt, die notwendigen Ausgangsvoraussetzungen sowie Akteure und Institutionen zu schaffen.

4.2 Der Wert des Modells Nižnij Novgorod für andere Gebiete - Perm' und Vladimir

Wie Nižnij Novgorod sind auch die anderen Regionen mit dem Dilemma zunehmender sozialer Fragen "vor Ort" und abnehmender sozialpolitischer Antworten aus dem Moskauer Zentrum konfrontiert. Zu fragen ist daher, welche regionalen Erfahrungen beim Aufbau sozialer Sicherung in anderen Föderationssubjekten zu beobachten sind und in welcher Form sich Modellerfahrungen aus Nižnij Novgorod auf andere Regionen übertragen lassen. Da bisher weder in Rußland noch im Westen wissenschaftliche Untersuchungen über die regionalen sozialpolitischen Entwicklungen in der Rußländischen Föderation bekannt sind, wird als Vergleichseinheit auf Untersuchungsergebnisse der Verfasserin über den Aufbau sozialer Sicherung in Perm' und Vladimir zurückgegriffen.

Das Gebiet Perm' umfaßt ein Territorium von 160.000 Quadratkilometern und liegt im östlichsten Teil Europas. Als eines der Zentren des Uralbergbaus verfügt es über einen gewaltigen Rohstoff- und Ressourcenreichtum. Dennoch ging die gesamte Industrieproduktion 1994 im Vergleich zum Vorjahr um 22,2 Prozent zurück.¹ Eine dauerhafte Nutzung des vorhandenen ökonomischen Potentials hängt davon ab, ob der wirtschaftliche Strukturwandel erfolgreich verläuft. Perm' fehlt es an einer Persönlichkeit wie Nemzow, die Leitlinien eines Gesamtkurses vorgibt. Dennoch gelingt es der politischen Führung immer wieder, wichtige Lösungen für einzelne Problemfelder auszuarbeiten. Ein Beispiel ist das Gesetz "Über die Haushaltsprozesse im Gebiet Perm'" vom 19. Januar 1995.² Die gesetzlich vorgegebenen Mechanismen zur Haushaltsaufstellung schaffen die Voraussetzungen für eine konstruktive Politik. Die Stadt- und Gebietsadministration beabsichtigt, die derzeitigen wirtschaftlichen Veränderungen mit sozialpolitischen Maßnahmen zu verbinden. Zur Schaffung der

¹ Statističeskij bjulleten': nekotorye pokazateli konomiki permskoj oblasti za janvar' - dekabr' 1994 goda.

Hrg.: Permskoj oblastnoj komitet gosudarstvennoj statistiki. Perm' 1995, S. 6.

² Zakon Permskoj oblasti: "O bjužetnom processe v Permskoj oblasti. Perm', 19.1.1995.

erforderlichen Kompetenz hat die Stadt Perm' im Dezember 1994 eine sozialpolitische Konzeption verabschiedet.¹ Diese fordert soziale Absicherung gegen alle denkbaren Risiken. So ist ein Sozialfürsorgesystem mit folgenden Leistungen vorgesehen: kostenloser Erhalt von Lebensmitteln, Kleidern und Schuhen, vergünstigter Wohnraum und Energiekostenzuschüsse.² Die Umsetzung von Maßnahmen dieses Umfangs dürfte an den fehlenden Haushaltsmitteln scheitern.

Die Gesamtentwicklung im Permer Gebiet zeigt ökonomische und politische Potentiale. Die Nutzung dieser Potentiale würde die Rahmenbedingungen zum Aufbau sozialer Sicherung schaffen. Das sozialpolitische Reformprogramm stellt keine hinreichenden Kompetenzen zur Verfügung, ist aber Ausdruck der wohlfahrtsstaatlichen Prioritätensetzung im sozio-ökonomischen Wandel.

Bei der Umstrukturierung der Permer Sozialverwaltung sind bisher neue Organe entstanden, ohne daß alte abgeschafft wurden. Zusätzlich zur Verwaltung für sozialen Schutz und zur Verwaltung für Arbeit wurden der regionale Beschäftigungsdienst sowie Planungsabteilungen zur Weiterentwicklung von Sozialpolitik gegründet. Es fehlt an einem Departement für Beschäftigung und sozialen Schutz mit übergeordneter Organisationsfunktion. Die Umstrukturierung des Gesundheitswesens verlief zügig, da der Direktor der Gesundheitsverwaltung gleichzeitig Beiratsvorsitzender im Krankenversicherungsfonds ist.

Die weitestgehende Neuerung in der wohlfahrtsstaatlichen Tätigkeit Perms ist der Aufbau eines regionalen Sozialfürsorgesystems zum 1.4.1994. Zur Konzeption dieser Regelungen nutzte die Permer Administration die Erfahrungen aus Nižnij Novgorod. Das Permer System ist im Vergleich zum Nižnij Novgoroder einfacher und weniger umfangreich: die Sozialfürsorge gleicht nicht die Differenz zum Existenzminimum aus, sondern wird in Pauschalbeträgen gezahlt. Dagegen beschränkt sich die Tätigkeit des Beschäftigungsdienstes auf die Verwaltung der Arbeitslosen, eine aktive Arbeitsmarktpolitik ist so gut wie nicht erkennbar. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es verfrüht, eine Bestandsaufnahme der Gesundheitsreform vorzunehmen.

Reist man von Perm' mit dem Zug nach Moskau, ist Vladimir der letzte Haltepunkt vor der russischen Hauptstadt. Das Gebiet Vladimir liegt ca. 190 km südöstlich von Moskau und umfaßt ein Territorium von 28.900 Quadratkilometern. Die wirtschaftliche Talfahrt der Region ist rasant: im Vergleich zum Vorjahr ging die gesamte Industrieproduktion um 32,9 Prozent zurück. In einzelnen Bereichen war der Produktionsrückgang noch gravierender: die Herstellung von Seidenstoffen ging um 75,5 Prozent, die Baumwollverarbeitung um 50 Prozent und der Maschinenbau um 44,2 Prozent zurück.³ Obwohl auch in Vladimir mit Ju. Vlasov ein junger Gouverneur regiert, ist es ihm nicht gelungen, eine konstruktive und leistungsfähige politische Führung aufzustellen. So werden Problemlösungen durch politische Machtkämpfe ver-hindert.⁴

In den Gesprächen mit den regionalen Entscheidungsträgern zeigte sich, daß trotz massiv zunehmender sozialer Schwierigkeiten die Notwendigkeit, eigene sozialpolitische Konzeptionen zu

¹ Koncepcija social'noj politiki v gorode Permi. In: Večernaja Perm', Nr. 5, 13.1.1995, S. 2f.

² Ebda.

³ Doklad social'no-konomičeskoe položenie Vladimirskoj oblasti v janvare-dekabre 1994 g. Hrg.: Vladimirskij oblastnoj komitet gosudarstvennoj statistiki. Vladimir, o. J., S. 3.

⁴ Jurij Simenido: Vladimirskaja oblast' v avguste 1994 goda. Hrg.: Institut gumanitarno-političeskich issledovanij. Moskva 1994, S. 7.

entwickeln, nicht erkannt wird. Stattdessen wartet die regionale Administration auf Lösungen aus Moskau.

Die Strukturen der Sozialverwaltung in Vladimir sind vom Fortbestand der Organe für sozialen Schutz sowie von der Gründung neuer Verwaltungsorgane wie dem Beschäftigungsdienst und den Krankenversicherungsgesellschaften gekennzeichnet. Die Tätigkeit der Sozialverwaltung orientiert sich stärker an informellen und personenbezogenen Motiven als an gesetzlich nachvollziehbaren und unpersönlichen Entscheidungen. Übereinstimmend mit der allgemeinen Situation zeigt die Sozialpolitik Vladimirs ein angespanntes Bild. Im rußlandweiten Vergleich hat Vladimir die vierthöchste Arbeitslosenquote von offiziell 5,4 Prozent und eine weitaus höhere verdeckte Arbeitslosigkeit. Dennoch beschränkt sich die Arbeitsmarktpolitik fast ausschließlich auf die Verwaltung von Arbeitslosen.¹ Bei der Krankenversicherungsreform sind erhebliche Interessenkonflikte zwischen alten und neuen Institutionen zu erkennen. In Vladimir richtet sich die Sozialfürsorge nach dem "Einzelfallprinzip". Im Rahmen verschiedener Einzelprogramme entscheiden die Mitarbeiter der örtlichen Sozialverwaltung in jedem Einzelfall über den Erhalt einzelner Leistungen. Als Beispiel sei ein Auszug aus dem Tätigkeitsbericht der Sozialverwaltung der Stadt Vladimir zitiert. Den 13.000 als behindert anerkannten Personen wurden unter anderem folgende Leistungen gewährt: "130 Behinderte erhielten materielle Hilfe in Form von Getreide, 2 Behinderten wurden Heilbehandlungen gewährt, 70 Behinderte wurden kostenlos ernährt. 150 Behinderte erhielten kostenlos Bettwäsche."²

Da die Opfer politischer Repressionen als sozial schwach eingestuft werden, erhielten sie 1994 folgende Leistungen:

45 Frauen erhielten zum 8. März materielle Hilfe in Höhe von 5.000 Rubeln. In Verbindung mit dem Gedenktag der Opfer politischer Repressionen am 30. Oktober erhielten die rehabilitierten Opfer 10.000 Rubel. Außerdem wurden individuelle Sach- und Materialleistungen gewährt. Acht Haushalte wurden für den Erhalt eines Telefons, vier für die Verbesserung der Wohnungsverhältnisse nominiert. Ein Telefon konnte leider nur in einem Haushalt installiert werden.³

Die Leistungen des Sozialfürsorgesystems erinnern stärker an traditionelle Armenfürsorge als an moderne soziale Sicherung.

Es gilt zu fragen, wie sich in Perm' und Vladimir im Vergleich zu den Ergebnissen aus Nižnij Novgorod die Rahmenbedingungen für den Aufbau regionaler Sozialpolitik gestalten. Aufgrund des Rohstoffreichtums verfügt Perm' über einen natürlichen Stabilitätsfaktor der Wirtschaft. Trotz der Machtkämpfe zwischen dem Gebiet und der Gebietshauptstadt gelingt es der politischen Elite, Lösungen für die vorhandenen Schwierigkeiten zu verabschieden. Der Aufbau regionaler Sozialpolitik ist zum Bestandteil der Reformüberlegungen geworden. Dies beinhaltet auch die Diskussion über den Umbau der Sozialverwaltung. Obwohl viele Probleme noch nicht gelöst wurden, ist insgesamt ein hohes Maß an Offenheit erkennbar. Adäquat dazu stellen die sozialpolitischen Maßnahmen eine Mischkonstellation aus Bestandteilen des sowjetischen Versorgungssystems und Komponenten moderner sozialer Sicherung dar. Dagegen ist es in Vladimir

¹ Položenie na rynke rabočej sily Vladimirskoj oblasti. Hrg.: Vladimirskoj oblastnij centr zanjatosti. Vladimir 1995.

² Otčet otdela social'noj zaščity naselenija za 1994 god. Hrg.: Adminstracii goroda Vladimira. Vladimir 1995, S. 4.

³ Ebda, S. 3.

bisher weder gelungen, die politischen und ökonomischen Bedingungen noch die notwendigen Akteure und Institutionen zu schaffen. Die sozialpolitischen Leistungen beantworten die alten und neuen sozialen Fragen des Gebietes nicht. Somit läßt sich die sozialpolitische Entwicklung in allen drei Gebieten mit einheitlichen Faktoren erklären: ausschlaggebend ist die Schaffung wirtschaftlicher, politischer und fachlicher Grundlagen sowie der Aufbau einer legalen Herrschaft der Sozialverwaltung.

Da es sich die Regionen der Rußländischen Föderation über 11 Zeitzonen und über subtropische bis arktische Klimazonen erstrecken, die Wirtschaftsstrukturen im Gebiet Tjumen' gänzlich andere sind als im Gebiet Tula und im hohen Norden eine andere Altersstruktur existiert als in Zentralrußland, sind der Übertragbarkeit regionaler Entwicklungen natürliche Grenzen gesetzt. Wie die Analyse gezeigt hat, beeinflussen vor allem aber auch politische Konstellationen, institutionelle Bedingungen und die Kompensation fehlender sozialpolitischer Kompetenzen den regionalen Aufbau eines sozialen Sicherungssystems. Dies schafft die Basis für eine interregionale Nutzung von Modellentwicklungen. Wie das Rad so, muß auch ein Sozialfürsorgesystem nicht zweimal erfunden werden, sondern es kann auf bereits existierende Beispiele effizient arbeitender Sozialverwaltungen zurückgegriffen werden. Die Nutzung der Nižnij Novgorder Erfahrungen beim Aufbau eines Sozialfürsorgesystems in Perm sind gutes Beispiel für den interregionalen Gebrauch von Modellerfahrungen.

Allerdings steht einem Erfahrungsaustausch oder einer Zusammenarbeit zwischen den Föderationssubjekten die Tradition des russischen Zentralismus entgegen. Obwohl Jekaterinburg von Perm' aus in wenigen Stunden erreichbar ist, ist die "politische Entfernung" von Perm' nach Moskau geringer als die von Perm' nach Jekaterinburg.

4.3 Der Wert des Modells Nižnij Novgorod für Rußland

In der Geschichte Westeuropas waren umfassende Sozialgesetzgebungen niemals der Beginn, sondern immer das Resultat sozialpolitischer Entwicklungen. Der Weg war konfliktreich: ohne die Auseinandersetzungen zwischen Arbeit und Kapital oder zwischen Kirche und Staat wäre das Ziel nicht erreicht worden. In Rußland haben diese Konflikte keinen gesellschaftlichen Einfluß. Sind die Regionen aber in der Lage, effiziente sozialpolitische Lösungen auszubilden und auf dieser Basis Forderungen an das Moskauer Zentrum zu stellen, könnten sie als Schrittmacher moderner Sozialpolitik auftreten, vor dem sich das Zentrum durch eigene Sozialpolitik legitimieren muß. Eine zunehmende regionale Differenzierung bedeutet einen radikalen Bruch mit den zentralistischen und autokratischen Traditionen des russischen Staates. In der Dezentralisierung Rußlands und nicht in der Entstehung von unabhängigen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen liegt die Chance zur Pluralisierung der russischen Gesellschaft.

Der Modellwert regionaler Sozialpolitik für die Rußländische Föderation gewinnt vor allen dort an Bedeutung, wo es den Regionen gelingt, Reformforderungen zu realisieren, die die russische Regierung bisher nicht umsetzen konnte. In Nižnij Novgorod gelingt dies in zwei Punkten: in der institutionellen Reform der Sozialverwaltung und in der Schaffung eines Sozialfürsorgesystems. Moskau gelang es bisher nicht, die seit ca. Ende 1993 an die russische Regierung gestellten

Forderungen zum Aufbau eines Systems zur Armutsbekämpfung und zur Gründung eines übergeordneten Sozialministeriums zu realisieren.¹ Werden Regionen wie Nižnij Novgorod zum Schrittmacher für den Aufbau sozialer Sicherung, liegt die sozialpolitische Kompetenz nicht mehr in Moskau, sondern ergibt sich aus der Summe der Regionalentwicklungen. E. Gontmacher bewertet die aktuelle Situation folgendermaßen: "Die Regionen überholen das Zentrum in ihrer sozialpolitischen Reformentwicklung."²

Eine derartige Entwicklung gefährdet die Legitimation des Moskauer Zentralstaates. Wenn die Regionen darüber hinaus von der Föderationsregierung abweichende Exekutivstrukturen schaffen, verringert dies die Möglichkeit zur Herrschaftsausübung vom Zentrum in die Regionen. Während in Nižnij Novgorod ein Departement für Beschäftigung und sozialen Schutz existiert, besteht in Moskau das Arbeitsministerium und das Ministerium für sozialen Schutz.

In der Tradition des zentralistischen Staatsaufbaus sind in Moskau bisher nur geringe Tendenzen erkennbar, die regionalen Erfahrungen beim Aufbau eines sozialen Sicherungssystems zu nutzen. Gelingt es aber den Föderationssubjekten, sozialpolitische Modellösungen umzusetzen und somit das Dilemma der wachsenden Nachfrage und des abnehmenden Angebotes an sozialer Sicherung zu verringern, nimmt ihre Legitimation zu, eine Dezentralisierung der Kompetenzen zu fordern. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Gouverneure, die durch ihren direkten Zugang zu Jelzin Reformen einfordern können. Wenn die regionalen Eliten ihre sozialpolitischen Interessen im Zentrum konsequent vertreten, vergrößert sich die Wahrscheinlichkeit, daß eine leistungsfähige soziale Sicherung in Rußland eingeführt wird. Das tut not, denn Mechanismen eines Länderfinanzausgleichs können nur von der Zentralregierung geschaffen werden. Eine einheitliche sozialpolitische Rahmengesetzgebung ist auch notwendig, um separatistische Tendenzen und Migrationsbewegungen zu vermeiden.

Schlußbemerkung

Bisher ist es in Rußland nicht zu einer klaren Entscheidung in der Wirtschafts- und Gesellschaftsreform gekommen. Interessen an einem schnellen wirtschaftlichen Umbau konkurrieren mit der Forderung nach sozialpolitischen Regelungen und Institutionen. Mit dem Ende des Sozialismus wurden die sozialen Garantien auf ein Minimum reduziert. An die Stelle der früheren Preis-, Einkommens- und Beschäftigungspolitik sind bisher keine rechtlich verankerten, leistungsfähigen Maßnahmen sozialer Sicherung getreten. Dem Mangel an zuverlässigem Datenmaterial zum Trotz mehren sich die Hinweise, daß der Lebensstandard von "Igor Normalverbraucher" gesunken ist und große Bevölkerungsteile Rußlands von einer neuen Armut bedroht sind. Die Frage, ob es der politischen Führung Rußlands gelingt, die sozialen Probleme zu lösen, ist über die Grenzen Rußlands hinaus stabilitätsentscheidend.

In Nižnij Novgorod sind sozialpolitische Entwicklungen mit Modellcharakter entstanden. Insbesondere die Umstrukturierung der Sozialverwaltung und der Aufbau eines personenbezogenen Sozialfürsorgesystems verwirklichen sozialpolitische Reformforderungen Rußlands. Wie die

¹ Stabilizacija urovnja žizni naselenija Rossijskoj Federacii, a.a.O.

² Gespräch mit Evgenij Gontmacher am 10.3.1995 in Moskau.

vorliegende Analyse über die institutionelle und programmatische Entwicklung sozialer Sicherung im Gebiet Nižnij Novgorod gezeigt hat, lassen sich die Erfolge auf verallgemeinbare Bedingungen zurückführen: zum einen wurden politische und ökonomische Stabilität sowie sozialpolitische Kompetenzen geschaffen, zum anderen gelang es, eine Sozialverwaltung auf rationalen Herrschaftsgrundlagen aufzubauen. Somit trifft die eingangs erwähnte Aussage Gontmachers, in Rußland gäbe es keine Sozialpolitik, auf Nižnij Novgorod nicht zu.

Antworten auf die sozialen Fragen des sozio-ökonomischen Wandels müssen dort gegeben werden, wo Differenzierungsprozesse von Staat und Gesellschaft auftreten. Weder die bisherigen Veränderungen im russischen Wirtschaftssystem noch das Aufkommen unabhängiger Parteien und gesellschaftlicher Organisationen haben die russische Regierung zum Aufbau sozialer Sicherung veranlaßt. Das bisherige sozialpolitische Versagen des Moskauer Zentralstaates zwingt die Regionen, finanzielle Ressourcen und administrative Kompetenzen zu entwickeln. Angesichts der negativen Auswirkungen der Transformation können sich die regionalen Eliten durch die Schaffung eines Wohlfahrtsstaates legitimieren. In der sozialpolitischen Regionalentwicklung sind Lösungen für eines der größten Probleme Rußlands, der drohenden Verarmung großer Bevölkerungsteile, enthalten. Die regionale Sozialpolitik ist somit eine Chance für die zukünftige Entwicklung Rußlands.

Iris Kempe

**The Establishment of Social Security in Nizhny Novgorod
as an Opportunity for Social Policy in Russia**

Bericht des BIOst Nr. 48/1995

Summary

Introductory Remarks

In the wake of the economic reforms and of the liberalization of prices, the pauperization of large sections of the population is posing an ever-worsening threat to the stability of Russia. The Russian central authorities have up to now failed to come up with an answer to pressing social questions, long-standing and new. Unlike the central authorities, the regional decision-makers are directly confronted with the problems of the socially under-privileged. For this reason, they are forced to pursue effective social policies. One example is provided by the region of Nizhny Novgorod, which has been going its own way in many fields of policy.

The present Report examines the question as to whether and in what way the Nizhny Novgorod region has developed special approaches and action programs in its social policy and on which preconditions these depend. The Report is based on several periods of research spent by the author in Nizhny Novgorod. The material corpus is taken from qualitative interviews conducted with decision-makers and from the analysis of socio-economic activity reports and prognoses by the regional administration, regional statistics, and the Nizhny Novgorod press.

Findings

- 1. In the Soviet state, social policy consisted of providing subsidized basic food and accommodation, social benefits via the production unit/cooperative, and guaranteed employment. The economic reform that started in 1992, involving the liberalization of prices and privatization, put an abrupt end to social policy as practised up to that time. A new poverty emerged, affecting above all employees in the state sector. The problems are making themselves felt most strongly in the regions. Those in need do not look for help not from the cognizant ministries in Moscow but turn to the decision-makers "on their own doorstep" for assistance.*
- 2. The prime mover in Nizhny Novgorod is the extremely popular governor, B. Nemtsov. Backed up by the "Yavlinsky Institute", he has been coordinating the work of the political decision-makers and building up an effective administration. The first signs of progress in the restructuring and stabilization of the economy are by now becoming evident. Nizhny Novgorod is acclaimed within Russia and abroad as an example of successful regional development. Nevertheless, the gap between wages and prices has widened considerably.*

Large sections of the population are no longer able to sustain their standard of living and are in danger of sliding into poverty in both relative and absolute terms.

- 3. The Nizhny Novgorod regional administration is displaying great interest in solving social problems as a means of preserving the stability of the region. One felicitous example of the establishment of a functioning social administration is the Department for Employment and Social Protection. In contrast to the division between labour and social policy practised elsewhere in Russia, in Nizhny Novgorod these two fields of activity have been merged in a single coordinating body. An effective social welfare system has been built up on this institutional basis.*
- 4. The regional social welfare system and the institutional integration of labour and social policy in Nizhny Novgorod are satisfying the demands for reform that the Russian government has up to now been unable to fulfil. The factors that made this possible in Nizhny Novgorod were the establishment of stable political and economic background conditions and the presence of dedicated and competent participants. Since these prerequisites are independent of local circumstances, Nizhny Novgorod's social policies could indeed be used as a model for other regions of Russia.*
- 5. Neither rampant poverty nor the emergence of political forces at the extremes of the left and right have up to now induced the Russian state to introduce and implement social security. By contrast, Nizhny Novgorod shows that the initiative in social policy is coming from the regions. Within the centralist Russian state, effective working competences have evolved at the level of the federal entities. The development of regional solutions to Russia's problems brings with it opportunities for democratization and modernization and thus harbours prospects of stability for Russian society.*